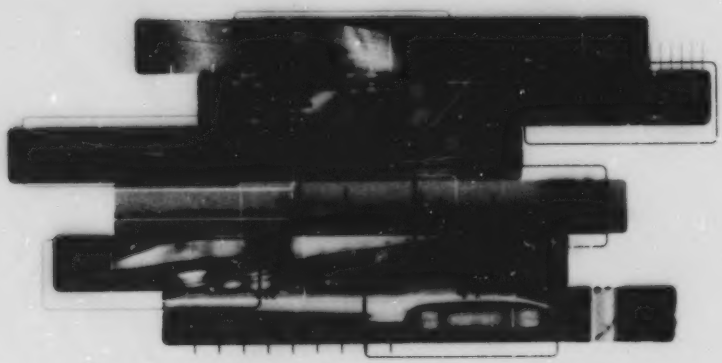
vision fondée sur l'équilibr



vision fondée sur l'équilibre

Rapport du Comité
d'examen de la
Loi sur les transports au Canada

JUIN 2001

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001
Imprimé et relié au Canada
Tous droits réservés

ISBN 0-662-85952-9
N° de catalogue T22-107/2001F

Issued also in English under title: *Vision and Balance*

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Comité d'examen de la loi sur les transports au Canada

Vision fondée sur l'équilibre : Examen de la Loi sur les transports au Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre : Vision and balance.
Comprend des références bibliographiques.
Accompagné d'un CD-ROM.
ISBN 0-662-85952-9
N° de cat. T22-107/2001F

1. Canada. Loi sur les transports au Canada.
2. Transport — Droit — Canada.
I. Titre.

KE209.C32 2001 343.7109'3 C2001-980197-1

Ce rapport est disponible sur le site Web d'Examen de la *Loi sur les transports au Canada*
www.examenltc-reviewcta.gc.ca

Veuillez noter que dans le présent rapport, le genre masculin s'entend aussi bien pour les femmes que pour les hommes.

Imprimé sur du papier recyclé

Examen
de la Loi sur les
transports au Canada

Canada

Canada
Transportation
Act Review

102-01519/

À L'HONORABLE
MINISTRE DES TRANSPORTS

Monsieur le Ministre,

Nous, les membres du Comité, avons l'honneur de vous présenter, en vertu de l'article 53 de la *Loi sur les transports au Canada*, le rapport du Comité d'Examen de la Loi sur les transports au Canada.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,
Brian Flemming, C.M., c.r.

Jean Patenaude
Vice-président

Glen M. Findlay
Membre

Robert K. Rae, C.P., O.C., c.r.
Membre

William G. Waters II
Membre

juin 2001

Table des matières

Chapitre 1
Le mandat du Comité et le processus d'examen 1
Exécution du mandat 3
Participation du public 5
Résultats des consultations 6

Chapitre 2
Le contexte de l'examen du Comité 9
Contexte des politiques 9
La *Loi sur les transports au Canada* 10
Commercialisation et décentralisation 11
Pressions et défis 12
La mondialisation et l'intégration des économies nord-américaines 12
Faiblesse des prix des produits de base 12
Resserrement du contrôle des dépenses publiques 13
Internet et les affaires électroniques 13
Préoccupations environnementales 14
Urbanisation 14
Facteurs influençant la prise de décisions en matière de transport 15
Une perspective modale 17
Transport ferroviaire 18
Transport routier 18
Transport aérien 18
Transport par eau 19
Transports urbains 19

Chapitre 3
Principes directeurs et thèmes en vue d'un examen des enjeux et des politiques se rapportant aux transports 21
Principes et thèmes : sur la ligne de départ 21
Concurrence 21
Fixation des prix 21
Harmonisation 22
Transparence 22
Flexibilité et adaptabilité 22
Politiques et règlements d'application automatique 22
Simplicité et valeur concrète 23
Les objectifs de la politique nationale des transports 23

Un examen des enjeux et de la politique en matière de transport : pour s'orienter 25
Concurrence et réglementation 25
Politiques favorisant la concurrence 26
Infrastructure publique et réseau de transport efficient 27
Investissements dans l'infrastructure des transports et croissance économique 27
La fourniture et le financement objectifs de l'infrastructure 28
Le problème des marchés à faible densité 29
Influences nouvelles sur l'efficience du réseau de transport 31
Responsabilisation et transparence 32
Utilisation des transports pour réaliser des objectifs dans d'autres secteurs 32
Atteindre un juste équilibre 33

Chapitre 4
Accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire : définition des enjeux 35
Pratiques d'établissement des prix pour les tarifs marchandises 35
Concurrence 36
Dispositions relatives à l'accès ferroviaire et concurrence 38
Textes réglementaires existants 39
Interconnexion 39
Droits de circulation 39
Prix de ligne concurrentiels 40
Obligations relatives au niveau de services 41
Droit à un prix 41
Arbitrage 41
Contrats confidentiels 42
Revenu admissible maximal pour le grain de l'Ouest 43
Dispositions juridiques déterminant la réparation accordée par l'Office 43
Préjudice commercial important 43
Prix et conditions commercialement équitables et raisonnables 44
Le transport ferroviaire des marchandises — Transporteurs et utilisateurs 44
La conjoncture économique 44
La politique publique, les règlements et le secteur du transport ferroviaire 45
Résultats opérationnels et financiers 46
Volumes de trafic 46
Tarifs marchandises 47
Recettes d'exploitation 48
Croissance de la productivité 48
Résultats financiers 52
Rentabilité par rapport à d'autres secteurs industriels 53

Maintien des dépenses en immobilisations des compagnies ferroviaires.....53
Rétrospective des dépenses en immobilisations 54
Incidence du milieu de la réglementation 56
Incertitudes du marché des capitaux 57
Perspectives économiques.....57
Investissements supérieurs aux niveaux de maintien.....58
Capacité d'attirer des investisseurs 58
La conjoncture de politique publique 58
Les chemins de fer d'intérêt local et les investissements.....59
Conclusions 60
Perspectives économiques et financières 60
Renouvellement des capitaux 61

Chapitre 5
L'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire et la protection des expéditeurs : recommandations.....67
Modifications proposées à l'accès au transport ferroviaire 67
Accès aux voies ferrées — Options 67
Prix d'accès — Options 68
Observations sur les politiques d'accès au transport ferroviaire proposées.....68
Performance du réseau ferroviaire 68
Degré de concurrence sur l'ensemble du réseau.....69
Autres secteurs industriels, autres pays, autres pratiques tarifaires.....70
Réseaux d'entreprises 71
Réseaux ferroviaires nationaux.....71
Établissement des prix 72
Évaluation de la viabilité de la réglementation.....73
Prix d'accès.....73
Fardeau réglementaire accru 74
Observations et recommandations 74
Le droit à un prix et les obligations touchant le niveau de service 75
Dispositions sur l'interconnexion 76
Prix de ligne concurrentiels 78
Autres dispositions.....84
Préjudice commercial important.....84
Commercialement équitables et raisonnables.....85
Arbitrage 86
Revenu maximal et transport du grain de l'Ouest 88
Droits de circulation accrus 88
Ce que le Comité a entendu 90
Recours aux droits de circulation pour augmenter la concurrence 91
Demandes de droits de circulation.....92

Offre de services de transport 92
Négociations 93
Considérations sur le critère de l'intérêt public 94
Obligations des transporteurs et protection des expéditeurs 95
Prix d'accès au réseau ferroviaire 98
Accès ferroviaire assorti du droit d'offrir des services de transport ... 102
Accès ferroviaire non assorti du droit d'offrir des services de transport 104
Sécurité et responsabilité 106
Incidences constitutionnelles 108
Commerce intérieur et international 109
Autres propositions d'accès concurrentiel 109
Compagnies ferroviaires régionales 109
Vision proposée par la Fraternité des préposés à l'entretien des voies 110
Proposition d'OmniTRAX 110
L'évaluation du Comité 111
Séparation verticale 113
Opinions des intervenants sur la séparation verticale 113
L'évaluation du Comité 114
Transfert et cessation d'exploitation de lignes de chemin de fer 115

Chapitre 6
Le processus d'examen des fusions 121
Historique 121
L'évaluation du Comité 125
Observations et recommandations 126

Chapitre 7
L'industrie du transport aérien 135
Évolution du marché 137
Tendances du trafic 137
Le marché intérieur 139
Marchés transfrontaliers et internationaux 141
Obstacles à la concurrence 143
Observations et recommandations 145
Recherche des avantages d'une concurrence étrangère 146
Promotion de réformes multilatérales 148
Assouplissement des restrictions à la propriété des compagnies aériennes 149
Élimination des obstacles potentiels à l'entrée sur le marché 150
Élimination de la réglementation des tarifs 152

Révision du processus d'examen des fusions 153
Conditions préalables à la cessation de services 154
Satisfaction des besoins en données 155

Chapitre 8
Le transport maritime 157
Infrastructure et services maritimes 158
Ports 158
Voie maritime du Saint-Laurent 159
Navigation maritime, déglaçage et dragage 159
Préoccupations au sujet de l'infrastructure 160
Questions et préoccupations au sujet des ports 161
Questions et préoccupations au sujet de la Voie maritime du Saint-Laurent 163
Transport maritime intérieur 164
La *Loi sur le cabotage* 165
Questions et préoccupations au sujet du transport maritime intérieur 165
Transport maritime international 167
La *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* 168
Questions et préoccupations au sujet du transport maritime international 169
Questions et préoccupations au sujet de la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes* 170
Observations et recommandations 171
Services maritimes 171
La *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* 173
La *Loi sur le cabotage* 174

Chapitre 9
La gestion des fournisseurs d'infrastructure commercialisés récemment 177
Les nouveaux arrangements institutionnels 178
Aéroports 178
Navigation aérienne 182
Ports 185
La Voie maritime du Saint-Laurent 187
Observations et recommandations 188
Une nouvelle orientation pour l'avenir 190
Renforcement des mécanismes de responsabilisation et de contrôle 193
Aéroports 194
Frais d'améliorations aéroportuaires 195
Redevances des compagnies aériennes 196

Services non aéronautiques 197
Mesure législative visant à accroître la responsabilisation 198
Filiales 199
Obligations relatives aux rapports 200
Accès des compagnies aériennes 200
Réglementation fédérale 201
Programme d'aide aux petits aéroports 201
Navigation aérienne 203
Ports 203
Restrictions relatives aux emprunts 203
Nomination des directeurs 204
Filiales 204
Services secondaires 205
Mesures de la performance 205
Examen de la *Loi maritime du Canada* 206
Voie maritime du Saint-Laurent 206

Chapitre 10
Le financement des routes 209
Le réseau et son trafic 209
Tendances du trafic 210
Financement du réseau 213
Préoccupations environnementales 215
Tarification appropriée de l'utilisation de la route 216
Coûts d'infrastructure 217
Coûts sociaux 218
Régime de facturation efficace 219
Options de gestion et de financement des routes 220
Routes à péage 221
Administrations routières urbaines 222
Fonds routiers 222
Les fonds routiers à la base de la future gestion commerciale des routes 223
Observations et recommandations 225
Réforme des processus de financement et de gestion des transports 226
Réorientation des recettes tirées de la taxe fédérale sur les carburants 228
Options pour la création d'organismes de financement et de gestion 229

Chapitre 11
Traversiers, autocars et trains voyageurs 239
Traversiers 240
Tendances et situation actuelle 240
Structure de l'industrie 240

Services d'autocars 242
Questions de politique publique 243
Services de transport ferroviaire interurbain des voyageurs 245
Justification des subventions à VIA Rail 248
Un avenir pour les services de VIA Rail 249
Services offrant un potentiel touristique 250
Le corridor Québec-Windsor 251
Desserte des communautés éloignées 253

Chapitre 12
L'intérêt national dans les transports urbains 257
Tendances et situation actuelle 259
Politiques de subventions actuelles 264
Avantages des transports en commun 266
Mesures pour accroître l'utilisation des transports en commun 267
Possibilités de gains en efficience dans la prestation des services 269
Observations et recommandations 270

Chapitre 13
La préservation des corridors ferroviaires urbains 275
Accès accordé aux services de transport de banlieue 277
Questions et préoccupations 277
Observations et recommandations 279
Préservation des corridors dont l'exploitation ferroviaire a cessé 281
Questions et préoccupations 281
Observations et recommandations 282
Processus de cessation d'exploitation 283
Évaluation des corridors 284
Établissement de réserves de lignes de chemin de fer 286

Chapitre 14
L'accessibilité des transports pour les personnes ayant une déficience 291
Règlements et codes de pratiques 291
Plaintes 293
Ce que le Comité a entendu 293
Observations et recommandations 297

Chapitre 15
L'industrie du camionnage 301
Le rôle du gouvernement fédéral 301
Application d'un Code canadien de la sécurité 303
Régime de réglementation à deux niveaux 304

Reréglementation 305
Coordination des politiques avec les partenaires de l'ALÉNA 307
Émissions des véhicules 308
Observations et recommandations 309

Chapitre 16
L'impact des affaires électroniques sur les transports au Canada 313
Recours actuel aux affaires électroniques 314
Effets des affaires électroniques sur les transports 314
Demande de transport 316
Besoins opérationnels 317
Capacité de transport 317
Changements de mode de transport 318
Applications des affaires électroniques dans les transports 319
Secteur maritime 319
Aviation 320
Camionnage 321
Transitaires 322
Compagnies ferroviaires 323
Observations et recommandations 324
Obstacles à l'adoption des affaires électroniques 325

Chapitre 17
L'environnement et le développement durable 331
Définition du développement durable 331
Les transports et le développement durable 332
Principales tendances 333
Consommation d'énergie 333
Émissions de gaz à effet de serre 334
Politique et législation en vigueur 335
Stratégie sur le changement climatique 335
Stratégies de développement durable 337
Pouvoirs et outils permettant d'atteindre les objectifs de développement durable dans le secteur des transports 338
Pouvoirs législatifs 338
Concertation 339
Instruments financiers et fiscaux 340
Observations et recommandations 341

Chapitre 18
Élaboration de la politique gouvernementale 345
Les renseignements sur les transports 345
L'environnement institutionnel et fonctionnel 346
Le cadre législatif et réglementaire 346
Lacunes dans les données 347
Les coûts 349
Observations et recommandations 350
L'accès aux données des lignes aériennes 350
Nouvelles données et méthodes 352
Le partage des données entre les ministères 352
Les données touchant les services subventionnés 352
La non-conformité 353
L'information restreinte 353
La recherche sur les transports 354
Cohésion politique et législative 356

Chapitre 19
Autres modifications législatives 359
Pouvoir de contrainte de l'Office 359
Délai réglementaire 360
Médiation 360
Examen de la Loi 361
Construction d'une ligne de chemin de fer 362
Police des chemins de fer 362

Chapitre 20
Vers une vision nationale des transports 365
Ce que le Comité a entendu 366
L'énoncé de politique actuel 367
Évolution de l'énoncé de politique 370
Vers un nouvel énoncé de la politique nationale des transports 372

Annexe 1
Le mandat et cadre de référence du Comité 377
Mandat 377
Article 53 de la *Loi sur les transports au Canada* 377

Annexe 2
Cadre législatif 380
Organisation de la *Loi sur les transports au Canada* de 1996 380
Modifications législatives importantes survenues depuis la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* 383
Lois d'intérêt public et privé touchant le transport 388

Annexe 3
Remarques sur les créations d'organismes de financement des routes et des transports proposés par le Comité 392

Annexe 4
Mémoires et consultations 399

Annexe 5
Membres du personnel 406

CD-ROM
Site Web: www.reviewcta-examenltc.gc.ca
Rapport provisoire sur l'accès concurrentiel ferroviaire
Document *Questions à l'étude*
Mémoires
Programme de recherche
Discours, etc.

Rapport final
Liste des recommandations

Informations d'appoint sur le secteur ferroviaire
Note relative à l'existence de la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire des marchandises
Note sur la mesure et la tenue des tarifs ferroviaires
Le rôle de la différenciation des prix — Implications et remèdes

Enquête auprès des expéditeurs
Questionnaire
Sommaire des résultats

Sommaires des principaux rapports de recherche

Chapitre 1
Le mandat du Comité et le processus d'examen

Il est essentiel que le Canada ait un bon réseau de transport s'il veut conserver sa place parmi les économies les plus évoluées du monde. La population canadienne est en droit de savoir que son réseau de transport — les voies d'acier et d'asphalte, les voies navigables et les voies aériennes — est tout aussi important pour son bien-être économique que l'autoroute de l'information, aujourd'hui plus en vogue.

Le transport a assuré la croissance du Canada. Notre histoire regorge d'exemples de la façon dont les transports ont permis la colonisation et le développement, voire l'intégration politique. Mais ces dernières années, les transports ne sont plus un instrument d'orientation du développement des politiques publiques, mais ils sont toujours un moteur vital de l'économie. Ils sont un « catalyseur » de l'activité économique, aussi bien dans la « nouvelle » économie que dans l'« ancienne ».

Le titre de ce rapport reproduit les deux thèmes qui ont sous-tendu les délibérations du Comité. Le besoin apparent d'adopter une vision qui guiderait la politique nationale des transports et les mécanismes voulus pour la traduire en actions était un des fils conducteurs le plus souvent évoqué dans les mémoires présentés au Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (ci-après le Comité). Mais dans un monde caractérisé par la rapidité de l'évolution technologique et économique et des changements à l'échelle planétaire, il est difficile pour le gouvernement et pour l'industrie de connaître les conséquences de ces changements. Ce qu'il faut, c'est un réseau de transport efficace qui puisse, d'une part, s'adapter à l'évolution de la demande par les usagers et, d'autre part, encourager les innovations technologiques et structurelles par les pourvoyeurs de transports et en profiter. À cet égard, le Comité estime qu'un thème sous-jacent, voire une vision, a en fait guidé la politique nationale des transports depuis plus de 30 ans.

Cette vision a été exprimée pour la première fois par la Commission royale MacPherson sur les transports (1959–1961), qui en a également examiné les répercussions sur la politique de l'État, et est devenue politique nationale avec l'adoption de la *Loi nationale sur les transports* en 1967. Cette vision

prévoyait que les transports s'articuleraient autour des préférences des expéditeurs et des voyageurs plutôt que des directives gouvernementales et comptait sur les choix que la concurrence allait offrir pour produire un réseau de transport efficace.

Au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle, les lois et les politiques fédérales sur les transports visaient un objectif primordial : la mise en place d'un réseau de transport efficace. Le Comité estime que c'est encore l'objectif qu'il faut suivre au cours de ce nouveau siècle. Le bien-être économique de la population canadienne a tout à gagner d'un réseau de transport efficace et compétitif.

Les performances économiques du réseau de transport sont l'un des objectifs principaux d'une politique nationale des transports, mais l'économie n'est pas le seul facteur qui entre en ligne de compte. L'« équilibre » est le deuxième thème majeur constamment évoqué dans les consultations et les travaux de recherche effectués par le Comité. Il faut trouver l'équilibre entre un rendement économique optimal et la réalisation d'objectifs sociaux souhaitables. La quête du juste équilibre entre l'efficacité économique et d'autres objectifs constitue le grand défi que doivent relever les politiques publiques en général, et le Comité en particulier. C'est de ce défi que nous traiterons dans les chapitres qui suivent.

Le mandat du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada puise son origine dans la *Loi sur les transports au Canada* de 1996. Cette loi exige que soit entamé au plus tard le 1er juillet 2000 un examen complet de l'application de la loi et de certaines autres lois portant sur la réglementation économique du transport. Le 30 juin 2000, le ministre des Transports, l'honorable David Collenette, a nommé les membres du Comité pour un mandat d'un an afin :

- de déterminer si ces lois offrent à la population canadienne un système de transport efficace, flexible et abordable;
- de recommander, là où il est nécessaire ou souhaitable de le faire, des modifications à ces lois, y compris à la politique nationale des transports énoncée à l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*.

En établissant ce mandat, le Ministre en a profité pour demander au Comité de proposer une solution au problème épineux et de longue durée de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire. Le rapport provisoire du Comité, qui a été présenté au Ministre en décembre 2000 et publié en janvier 2001, portait sur les questions entourant l'accès concurrentiel aux lignes ferroviaires.

Enfin, le Ministre a demandé au Comité d'étudier d'autres questions, et tout particulièrement d'évaluer l'efficacité globale du cadre législatif et réglementaire actuel pour :

- maintenir les dépenses nécessaires pour accroître la productivité et encourager l'innovation dans tout le secteur des transports;
- appuyer les efforts déployés par les divers partenaires du secteur des transports au Canada pour qu'ils puissent s'adapter à l'environnement du commerce électronique et satisfaire aux exigences logistiques mondiales;
- traiter des questions de politiques publiques qui peuvent surgir des nouvelles structures émergentes de l'industrie;
- donner au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour soutenir les objectifs de développement durable.

Le Ministre a également demandé au Comité de lui fournir des conseils sur l'à-propos de mesures particulières destinées à préserver les corridors ferroviaires urbains pouvant être empruntés par les transports en commun, à l'avenir.

On trouvera le texte intégral du mandat du Comité à l'annexe 1.

Exécution du mandat

Le mandat du Comité était extrêmement vaste, puisqu'il englobait tous les modes de transport essentiels à l'économie nationale. Astreint à un échéancier serré d'un an, le Comité s'est donc retrouvé devant une tâche redoutable : concevoir un plan de travail, cerner les différents enjeux, consulter le plus grand nombre d'intéressés, élaborer des principes et des critères avant de formuler des recommandations et de les mettre à l'essai ainsi que rédiger un rapport sur ce processus et sur les conclusions qui s'en dégagent.

Pour remplir son mandat dans le délai qui lui était imparti, le Comité a adopté un plan ambitieux et lancé des projets simultanément sur plusieurs fronts :

- Pendant neuf mois, le Comité a tenu des consultations et organisé des réunions publiques dans 16 villes, de Vancouver à St. John's et de Whitehorse à Iqaluit, parcourant ainsi des milliers de kilomètres en avion, en train, en voiture et en autocar. Les membres du Comité se sont fixé comme objectif de visiter chaque province et territoire, de s'entretenir directement avec les intéressés et de se familiariser avec la façon dont le

réseau de transport s'adapte à l'immensité du pays, à la variabilité des conditions climatiques et à la diversité des besoins de transport des régions urbaines, rurales et éloignées.

- Après avoir lancé une invitation générale et, au milieu de son mandat, publié un document intitulé *Questions à l'étude*, le Comité a reçu plus de 200 mémoires officiels de divers groupes, industries, coopératives de producteurs, syndicats, entreprises de transport, gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux, ministères et organismes fédéraux et particuliers. Ces mémoires ont été affichés sur le site Web du Comité pour examen (à moins que leurs auteurs n'aient demandé à ce qu'ils demeurent confidentiels).
- Le Comité a lancé un programme de recherche afin de commander ou de réaliser une cinquantaine d'études. Celles-ci couvrent toute la gamme des questions de transport et, combinées aux mémoires et aux consultations, constituent la somme de connaissances que le Comité a utilisées pour tirer ses conclusions et formuler ses recommandations.

Principaux jalons

juillet 2000	Le Comité entame ses travaux.
août 2000	Publication de l'avis préliminaire sur le Comité. Lancement du site Web.
septembre 2000	Le Comité lance une invitation générale et publie des avis dans les quotidiens et les revues professionnelles. Début des consultations.
29 décembre 2000	Le Comité présente au ministre des Transports son rapport provisoire sur l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire. Le Ministre publie le rapport le 10 janvier 2001.
18 janvier 2001	Le Comité publie *Questions à l'étude*, document qui aborde les autres questions à l'étude.
26 et 27 février 2001	Le symposium organisé par le Comité à Winnipeg sur les questions ferroviaires réunit plus de 150 participants.
mars–avril 2001	Le Comité organise des ateliers sur la concurrence dans le secteur aérien, sur le financement des infrastructures et des routes, sur les transports urbains et sur les corridors ferroviaires urbains.
juin 2001	Le Comité présente son rapport au ministre des Transports.

Participation du public

L'objectif recherché était de connaître le point de vue du plus vaste éventail possible d'intéressés. Le processus devait se dérouler sous le sceau de la transparence et de l'ouverture d'esprit quant aux questions à l'étude et aux recommandations formulées.

Les consultations entreprises ont revêtu diverses formes et attiré des participants d'horizons divers qui ont fait part de leurs points de vue au Comité et en ont souvent débattu dans le cadre de réunions et d'ateliers publics, en milieu officiel et moins officiel, à des séances publiques et à des réunions organisées sur invitation seulement.

Les membres du Comité ont rencontré les ministres ou les haut-fonctionnaires de chaque province et territoire et tous les gouvernements ont présenté des communications écrites. Ce processus a incontestablement contribué à rehausser le profil des travaux du Comité, étant donné que les réunions organisées entre celui-ci, les provinces et les territoires ont souvent donné lieu à des consultations spontanées, alors que les responsables se préparaient à rencontrer les membres du Comité ou à rédiger un mémoire. Les consultations provinciales tenues en prévision de ces réunions ont tenu compte de ces intérêts, offrant ainsi aux membres du Comité des points de vue très divers.

Le Comité a aussi consulté des groupes de l'industrie en constituant des tables rondes propres à une question, qui étaient organisées et animées par le WESTAC (Western Transportation Advisory Council) et le Van Horne Institute, associations régionales ayant leur siège à Vancouver et à Calgary respectivement, ainsi que par l'Institut de recherche en politiques publiques, organisme de recherche indépendant établi à Montréal.

Le milieu universitaire a également fourni des conseils précieux au Comité. Des universitaires provenant d'un large éventail d'établissements d'enseignement supérieur des quatre coins du Canada ont fait profiter le Comité de leurs recherches et de leur expertise, dans le cadre de tables rondes axées sur des questions propres à son mandat.

Une autre source d'information a été le sondage mené par le Comité auprès des expéditeurs qui se prévalent des services de transport. Mené en janvier et en février 2001, ce sondage visait à étudier l'application de la *Loi sur les transports au Canada* dans l'optique des expéditeurs et à déterminer leur

opinion de la disponibilité, de l'utilisation, des coûts et de la qualité des services de transport, basée sur leur expérience.

L'éclairage apporté par ce sondage revêt de l'importance pour plusieurs raisons. Le rapport annuel de Transports Canada examine l'état du réseau de transport sous l'angle de sa contribution aux économies régionales et nationale, des dépenses publiques de transport, de l'état des infrastructures, de la productivité de l'industrie, de la consommation d'énergie et des questions environnementales. Le sondage effectué auprès des expéditeurs a ajouté une dimension importante à ce tour d'horizon. Les réponses des expéditeurs sont analysées le cas échéant tout au long de ce rapport et le CD-ROM accompagnant le rapport renferme les résultats complets du sondage.

Enfin, deux documents préparés par le Comité pendant son mandat, le *Rapport provisoire sur l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire* et les *Questions à l'étude*, ont servi de catalyseur à un débat plus approfondi entre les groupes de l'industrie et les observateurs. Le rapport provisoire a beaucoup retenu l'attention au symposium de Winnipeg, que le Comité a organisé en février sur les questions ferroviaires, tandis que le document *Questions à l'étude* a contribué à réorienter les délibérations du Comité sur les autres questions relevant de son mandat.

Résultats des consultations

Toute réflexion faite, plusieurs des décisions du Comité sur la façon de mener ses consultations se sont révélées fructueuses. La décision notamment de se rendre dans chaque province et territoire a permis au Comité d'acquérir une connaissance directe des défis quotidiens que pose le bon fonctionnement d'un réseau de transport en dépit des conditions météorologiques, des embouteillages et des distances.

Le fait d'entendre le point de vue des intéressés dans toutes les régions du pays a également exposé les membres du Comité aux caractéristiques locales et régionales de nombreuses questions de transport, soulignant une fois de plus la diversité des collectivités canadiennes et des questions auxquelles elles sont confrontées.

Le lancement d'un site Web s'est révélé très bénéfique. Le Comité avait pressenti que cela faciliterait la logistique et favoriserait la transparence et l'ouverture d'esprit des travaux du Comité. Un autre avantage (peut-être imprévu) est que le site Web a favorisé les rapports entre les groupes de

l'industrie d'une façon qui a rarement été possible par le passé, mais qui servira désormais de point de référence pour les consultations futures. Avant même qu'ils n'aient rencontré le Comité, les groupes ont eu le loisir de lire les mémoires affichés sur le site Web et d'y réfléchir. Ils ont pu analyser les résultats des recherches, de même que les positions et points de vue avancés par d'autres intervenants et ont eu la possibilité de les soupeser avant d'exprimer leurs propres préoccupations. Même s'il a été conçu pour solliciter et obtenir une rétroaction sur le mandat du Comité, le site Web est également devenu pour les groupes d'intérêts un moyen d'échanger des renseignements et de participer aux travaux du Comité dans une mesure qui aurait été impensable par le passé.

Avant de nous pencher sur les questions d'importance, un bref examen de la toile de fond des travaux du Comité s'impose. Le chapitre qui suit retrace l'élaboration de la politique et de la législation réglementant les transports au Canada, les champs de compétence ainsi que les principaux facteurs qui influent sur l'état actuel et le développement futur de l'industrie des transports.

Chapitre 2
Le contexte de l'examen du Comité

Les transports jouent un rôle important dans l'économie canadienne. Avec une petite population étalée sur un immense territoire géographique et une économie à forte vocation commerciale, le Canada est particulièrement tributaire d'un réseau de transport efficace et bien aménagé. Telle est la réalité aujourd'hui, qui n'est guère différente de la situation qui prévalait il y a un siècle. Les points de vue sur la façon dont le gouvernement peut créer un réseau de transport efficace ont radicalement changé au fil des ans et tout particulièrement depuis 20 ans.

Les changements profonds survenus dans le rôle que le gouvernement jouait dans le secteur des transports ont partiellement servi de toile de fond à l'examen du Comité. L'examen s'est également déroulé dans le contexte d'une évolution constante de l'économie canadienne et de l'économie mondiale. Cette évolution présente de nouvelles possibilités et de nouveaux défis aux fournisseurs et aux usagers de services de transport. En même temps, elle soulève de nouvelles questions sur le cadre stratégique créé en vue de stimuler le développement d'un réseau de transport efficace.

Contexte des politiques

En 1961, la Commission royale MacPherson a publié un rapport charnière qui continue à ce jour d'exercer une profonde influence sur la politique des transports. Suite aux recommandations de la Commission, le principe de la concurrence entre les modes de transport est devenu la pierre angulaire de la *Loi nationale sur les transports* de 1967. Conformément aux recommandations de la Commission MacPherson, cette loi a également adopté le principe du financement par l'usager (encore que sa mise en œuvre ait été plutôt limitée).

Dans la révision suivante de la législation relative aux transports, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, le principe de la concurrence a été élargi pour s'appliquer à l'intérieur d'un mode de transport et entre les modes; la concurrence devait désormais servir de principale force motrice dans tout le réseau. La loi de 1987 a également abouti à une plus grande déréglementation de l'industrie du transport aérien et du secteur du camionnage, établi des

mesures pour favoriser la concurrence dans le secteur ferroviaire et prévu l'arbitrage de différends.

Cinq ans après son entrée en vigueur, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* a fait l'objet d'un examen statutaire par la Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* (CELTN). Au cours de cet examen, qui a eu lieu à la toute fin de la plus grave récession survenue depuis la Deuxième Guerre mondiale, la CELTN s'est concentrée sur les restrictions législatives empêchant les transporteurs de réduire leurs coûts. Ses recommandations ont abouti à la présentation de la *Loi sur les transports au Canada* de 1996.

La Loi sur les transports au Canada

La *Loi sur les transports au Canada* (LTC), qui est entrée en vigueur le 1er juillet 1996, marque l'aboutissement des efforts visant à actualiser et à moderniser la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* (LTN 1987) et la *Loi sur les chemins de fer*, vénérable pilier de la réglementation de l'industrie ferroviaire depuis la fin du dernier siècle. La LTC a poursuivi la tendance à la déréglementation et à la commercialisation :

- La LTC a introduit la notion de préjudice commercial important, selon laquelle, avant que l'Office des transports du Canada n'accorde une mesure de redressement à un expéditeur, il doit être convaincu que l'expéditeur subirait un préjudice commercial important sans ladite mesure.
- Sur le plan de la réglementation des compagnies aériennes, de nouvelles mesures de protection des consommateurs ont été instaurées et les conditions plus strictes de délivrance de licences que la LTN de 1987 avait prévues pour la desserte du Grand Nord ont été éliminées.
- Dans le secteur ferroviaire, la LTC a introduit des dispositions sur la vente et l'abandon des lignes de chemin de fer qui ont permis aux compagnies ferroviaires de rationaliser leurs réseaux plus facilement. Elle a également abaissé les obstacles à l'entrée sur le marché. Ses dispositions sur l'arbitrage ont été modifiées et étendues à l'approvisionnement par eau dans le Nord et aux taux de transport du grain; l'accessibilité au recours a aussi été mise à la disposition des administrations ferroviaires de banlieue et des exploitants de services ferroviaires voyageurs.

D'autres réformes importantes ont résulté de l'adoption de la LTC. (Voir l'annexe 2 pour d'autres précisions sur la LTC et ses réformes.) Pour l'Office, la LTC de 1996 a amené de nouvelles restrictions et de nouveaux pouvoirs,

notamment le pouvoir élargi d'entendre les plaintes des personnes ayant une déficience au sujet de tous les modes de transport de compétence fédérale.

D'autres modifications ont été apportées à la LTC en 2000. Une première série de modifications, qui portait sur l'industrie du transport aérien, a été introduite pour calmer les inquiétudes suscitées par l'acquisition des Lignes aériennes Canadien International par Air Canada. Un second ensemble de réformes a répondu aux préoccupations de l'Ouest du Canada en se fondant sur les conclusions des rapports de l'honorable W. Estey et de M. Kroeger sur le système de manutention et de transport du grain.

Commercialisation et décentralisation

Parallèlement à la diminution de la réglementation, on a assisté depuis les vingt dernières années à d'importantes compressions des subventions publiques et à une amputation majeure du rôle direct que le gouvernement fédéral jouait dans la prestation des services de transport. Autour des deux thèmes de la commercialisation et de la décentralisation, des changements assez draconiens sont survenus. Le gouvernement fédéral a parachevé la privatisation d'Air Canada en 1989 et des Chemins de fer nationaux du Canada en 1995. Plusieurs traversiers de la côte est ont également été privatisés, alors que l'exploitation d'autres a été confiée aux gouvernements provinciaux ou remplacée par d'autres moyens de transport, comme le pont reliant le continent à l'Île-du-Prince-Édouard. Les principales composantes des infrastructures aériennes et maritimes du Canada sont aujourd'hui gérées par des organismes indépendants sans but lucratif (administrations aéroportuaires, administrations portuaires, NAV Canada et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent).

Cette transition vers un contexte plus commercial s'est également soldée par la réduction ou l'élimination des subventions publiques et par l'importance accrue attachée au principe du financement par l'usager. Le budget fédéral de février 1995 a annoncé l'élimination des programmes de subventions prévus par la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique* et la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* et l'abrogation de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. VIA Rail a réduit sa dépendance à l'égard des subventions, augmentant le pourcentage de son budget d'exploitation financé par les usagers. De même, pour Marine Atlantique et d'autres exploitants privés de traversiers touchant des subventions, le rapport entre les recettes générées par les usagers et la somme des charges d'exploitation et des frais généraux s'est amélioré.

Pressions et défis

Le cadre stratégique qui a été construit pour stimuler l'efficacité du réseau de transport est aujourd'hui mis à rude épreuve. Au cœur des nombreuses remises en question du cadre stratégique actuel, il faut mentionner un certain nombre de grandes tendances sociales et économiques.

La mondialisation et l'intégration des économies nord-américaines

Le commerce international et l'internationalisation des affaires sont à la hausse depuis des décennies, mais le rythme de changement s'est accéléré depuis 20 ans. L'économie canadienne, qui est éminemment ouverte depuis longtemps, est nettement plus axée sur l'extérieur depuis dix ans. Depuis la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et, par la suite, de l'ALÉNA, les rapports économiques que le Canada entretient avec les États-Unis en particulier se sont nettement resserrés. Un réseau de transport efficace est indispensable pour aider les entreprises canadiennes à être concurrentielles sur un marché nord-américain et mondial plus intégré. En même temps, les compagnies de transport sont de plus en plus tenues d'améliorer leur capacité de conquérir une partie du trafic nord-américain. Dans le secteur des transports, comme dans d'autres domaines, la dynamique penche vers une diminution du nombre d'entreprises, qui sont de plus en plus grandes. Les entreprises ont fusionné pour réaliser des économies, élargir l'ampleur de leurs services (y compris leur rayonnement géographique) et accroître leur emprise sur le marché.

Il est raisonnable de s'attendre que la tendance se maintiendra. De plus, à l'avenir, les producteurs canadiens ne pourront peut-être plus compter sur la faiblesse du dollar canadien pour que leurs exportations soient attrayantes sur l'arène internationale. La dépréciation importante du dollar canadien a beaucoup contribué à l'amélioration de la compétitivité des produits canadiens au cours des dix dernières années. Mais il se peut que cette béquille ne soit plus là à l'avenir. Il se peut en effet qu'au cours des années à venir, les pressions qui s'exercent sur les transporteurs pour qu'ils soient de plus en plus concurrentiels et qu'ils appuient les efforts d'autres entreprises canadiennes dans les épreuves de la concurrence internationale s'intensifient.

Faiblesse des prix des produits de base

Le secteur primaire n'a pas connu le boom économique extraordinaire au cours de la seconde moitié des années 1990. Les prix du charbon, du grain, du bois d'œuvre et de la plupart des produits forestiers et des produits de la

pêche sont restés bas. Il se peut que cette situation ne soit que provisoire et résulte de la restructuration de l'Europe de l'Est et de la crise financière qui a frappé l'Asie de l'Est, mais les prix réels des produits de base (à l'exception du secteur de l'énergie) affichent une tendance à la baisse. Étant donné que les transports représentent un élément important du prix après livraison des produits à base de ressources naturelles, les producteurs sont tenus de comprimer leurs coûts de transport. Il n'est donc pas étonnant que les producteurs canadiens de produits de base qui se heurtent à la faiblesse des prix de leurs principaux produits soient parmi les critiques les plus virulents de la politique canadienne des transports.

Resserrement du contrôle des dépenses publiques

Pendant la phase de fléchissement de l'économie du début des années 1990, les pouvoirs publics ont été sommés de réduire leurs déficits et de maîtriser le fardeau de la dette publique. C'est un facteur important qui est entré en ligne de compte dans la cession des infrastructures aériennes et maritimes à des organismes sans but lucratif, et dans d'autres initiatives visant à réduire la participation et l'appui du gouvernement au secteur des transports. Alors que les compressions des dépenses associées à la vigueur de l'économie durant la seconde moitié des années 1990 ont permis de maîtriser les déficits, les gouvernements hésitent toujours à se lancer dans des programmes de grosses dépenses. Cette nouvelle attitude est partiellement attribuable aux leçons du passé et à la reconnaissance que la vigueur de la croissance économique ne peut être alimentée indéfiniment. De plus, les gouvernements sont sommés d'augmenter leurs dépenses dans le domaine de la santé et d'autres secteurs clés, ainsi que de réduire les impôts à un niveau qui soutienne mieux la comparaison avec la situation qui prévaut aux États-Unis. Ils devront donc être plus inventifs à l'avenir en formant des partenariats, en montant des coentreprises et en faisant un emploi stratégique des deniers publics pour aller chercher d'autres fonds d'investissement.

Internet et les affaires électroniques

Les technologies de l'information et des communications ont révolutionné la façon dont les entreprises mènent et organisent leurs activités. Les conséquences pour le domaine des transports sont doubles. Premièrement, la technologie de l'information a très nettement amélioré la coordination et l'efficacité des transports. Deuxièmement, les impératifs du secteur des transports évoluent à mesure que les entreprises adaptent leurs pratiques pour viser la gestion totale du processus d'approvisionnement et tirer parti des occasions offertes

par les nouvelles technologies. Des transports efficaces, fiables et rapides sont la clé de voûte des délais de production et de distribution plus serrés qui caractérisent aujourd'hui les opérations commerciales modernes. En ce qui concerne la politique des transports, la difficulté consiste à s'assurer que la législation appuie l'adoption de ces technologies et offre la capacité d'améliorer très nettement la productivité de l'industrie.

Préoccupations environnementales

En tant que gros consommateur de produits pétroliers, le secteur des transports est forcément au cœur des préoccupations environnementales croissantes. Au fil des ans, les problèmes locaux de pollution atmosphérique ont beaucoup retenu l'attention des décideurs. Le débat fait rage aujourd'hui sur les conséquences planétaires possibles (réchauffement de la planète et changements climatiques) de la consommation de ces ressources énergétiques par l'être humain.

Alors que des normes d'émission et des mesures antipollution connexes ont été adoptées au Canada, les préoccupations environnementales et les objectifs de développement durable n'occupent pas une grande place dans le cadre stratégique fédéral qui régit actuellement le secteur des transports. Les paramètres environnementaux sont notoirement absents de l'énoncé de politiques qui figure à l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*. Des mécanismes sont nécessaires pour donner effectivement suite aux préoccupations relatives au développement durable et assurer la coordination des politiques relatives à l'environnement et aux transports.

Urbanisation

Le Canada est un pays très urbanisé avec des zones densément peuplées autour d'un certain nombre de grands centres urbains. Depuis plusieurs décennies, la part de la population qui vit dans les grandes régions métropolitaines a nettement augmenté. Plus du cinquième des habitants du Canada sont aujourd'hui concentrés dans la région métropolitaine la plus vaste du pays, le Golden Horseshoe, dans le Sud de l'Ontario. La prestation et la gestion des services de transport, aussi bien des voyageurs que des marchandises, dans des villes de plus en plus encombrées sont devenues une difficulté majeure.

Les problèmes de transport sont aggravés dans les centres urbains par un agencement imparfait des compétences et des pouvoirs gouvernementaux. Les zones urbaines sont indiscutablement le théâtre des plus graves

problèmes de transport auxquels se heurtent les Canadiens : encombrements, accidents, pollution atmosphérique, etc. Or, la gestion des villes est fragmentée, les municipalités poursuivant souvent leurs propres objectifs en entrant en conflit avec les communautés voisines et en disposant de pouvoirs de taxation extrêmement limités. Bien que les responsabilités constitutionnelles du gouvernement fédéral soient limitées, il a un rôle légitime à jouer, parce que les problèmes des transports urbains figurent en tête des difficultés générales qu'il faudra résoudre pour établir un solide régime de transport au Canada.

Facteurs influençant la prise de décisions en matière de transport

Les forces économiques et sociales réclament un réseau de transport plus efficace et plus respectueux de l'environnement, qui soit capable de satisfaire aux nouvelles exigences logistiques qui résultent de l'adoption des technologies de l'information. En même temps, ces forces soulèvent de nouvelles questions sur le cadre stratégique existant et sa capacité de créer le type de réseau de transport qui réponde aux besoins des Canadiens.

Lorsqu'on évalue le système actuel, la nature des incitatifs qui régissent l'action des usagers et des fournisseurs de services de transport revêt une importance cruciale pour les voyageurs, expéditeurs, transporteurs, gouvernements et organisations sans but lucratif responsables des infrastructures. Ces incitatifs déterminent si des ressources appropriées sont affectées au secteur des transports, si elles y sont réparties comme il se doit et si elles sont utilisées efficacement pour offrir des services répondant aux besoins des expéditeurs et des voyageurs. Les forces économiques et sociales dont on vient de parler polarisent l'attention sur un certain nombre de faiblesses potentiellement importantes des incitatifs présentement en place.

- Premièrement, ces forces polarisent l'attention sur les problèmes d'incitation posés par l'incapacité de fournir des signaux de prix précis aux usagers des services de transport.

Dans un réseau de transport efficace, tous les coûts se reflètent dans les prix facturés au titre des services offerts. Cela englobe les frais engagés par les entreprises qui assurent le transport des marchandises et des passagers et les coûts assumés par les gouvernements ou d'autres pour l'exploitation et l'entretien des infrastructures fixes nécessaires aux activités de transport. Cela comprend également les coûts que les activités de transport imposent à la société, comme la congestion et la pollution.

La *Loi sur les transports au Canada* reconnaît le principe de l'établissement de prix justes qui garantissent un réseau « utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants ». Or, bien des frais perçus au titre des services et des infrastructures de transport fournis par l'État ne reflètent pas ce que coûte la satisfaction des besoins des divers usagers.

De plus, on a enregistré peu de progrès dans l'adoption de redevances et de frais qui feraient en sorte que les usagers des transports reconnaissent les coûts que leurs activités imposent à la société. Cette dernière situation est lourde de conséquences à une époque où l'on se préoccupe de plus en plus des retombées sur l'environnement et des retards et inconvénients que les usagers s'imposent les uns aux autres dans des infrastructures urbaines de plus en plus congestionnées. L'élaboration de politiques visant à sensibiliser les usagers des transports au coût de leurs activités soulève des questions complexes qui ont un rapport avec les responsabilités et les préoccupations des trois paliers de gouvernement.

- Deuxièmement, ces forces soulèvent des questions quant aux incitatifs qui influencent les activités des fournisseurs publics et sans but lucratif d'infrastructures de transport.

Dans un contexte de compression des dépenses, il est très important d'assurer une affectation judicieuse des ressources limitées dont on dispose pour les infrastructures de transport. Les arrangements institutionnels et les systèmes d'établissement de rapports doivent jouer un rôle accru pour orienter les décideurs et rationaliser les dépenses publiques consacrées à ces infrastructures.

Les organismes sans but lucratif créés pour gérer les aéroports, les ports, le système de navigation aérienne et la Voie maritime du Saint-Laurent ne représentent qu'une tentative d'injecter une plus grande discipline commerciale dans l'exploitation des infrastructures. Même si les organisations chargées de gérer les infrastructures de transport aérien et de transport maritime n'en sont encore qu'au tout début de leur existence, il se peut que l'approche générale adoptée par le gouvernement pour la commercialisation des infrastructures de transport aérien et de transport maritime constitue un modèle utile, applicable à d'autres formes d'infrastructures de transport.

- Troisièmement, ces forces incitent plusieurs expéditeurs et voyageurs à mettre en question la capacité des forces du marché et des incitations commerciales d'atteindre les objectifs en matière de transport.

Sur les trois préoccupations que suscitent les incitatifs dans le secteur des transports, c'est celle-ci qui remet le plus en question la politique actuelle. La confiance dans les forces du marché comme principal moyen d'organiser les activités dans le secteur des transports est l'une des clés de voûte de la politique gouvernementale. Ces forces ont un certain attrait, car elles constituent un mécanisme impartial qui réussit généralement à stimuler l'efficacité. Mais si, à l'issue des fusions qui ont lieu dans le secteur des transports, les marchés ne sont pas concurrentiels ni ne parviennent à l'efficacité, il se peut alors qu'une intervention politique s'impose, soit pour trouver des moyens d'accroître la concurrence, soit pour lui trouver des succédanés d'ordre réglementaire.

Même s'il y a eu des fusions aux États-Unis et au Canada, les préoccupations suscitées par le niveau élevé de concentration sur les marchés des transports sont beaucoup plus vives au Canada. Nous avons longtemps été limités à deux grandes compagnies ferroviaires au Canada, contre une demi-douzaine aux États-Unis (même après les fusions récentes). Le marché canadien du transport aérien intérieur n'a plus aujourd'hui qu'un transporteur dominant. Une seule entreprise domine les services d'autocars. Le secteur des messageries interurbaines est lui aussi éminemment concentré dans les deux pays. L'une des grandes tâches auxquelles le Comité a dû s'atteler consistait à déterminer si et dans quelle mesure l'évolution de la structure des marchés remettait en question le principe accepté depuis l'adoption de la LTN de 1987 selon lequel les pressions du marché devaient être la principale force qui façonne l'évolution du secteur canadien des transports.

Une perspective modale

Dans l'élaboration d'une politique, le Comité reconnaît que les préoccupations suscitées par les incitatifs s'appliquent différemment aux divers modes. Les questions diffèrent selon que les infrastructures sont fournies par l'industrie, le gouvernement ou des organisations sans but lucratif. Les préoccupations soulevées par les coûts sociaux sont plus vives dans certains secteurs que dans d'autres. Par ailleurs, la concentration du marché n'est pas un problème dans tous les modes; ce n'est pas un problème dans ceux où il est relativement facile à de nouveaux transporteurs de pénétrer. Les distinctions modales sont très importantes, étant donné que les principaux protagonistes de certains modes relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, alors que d'autres modes sont essentiellement de la compétence des provinces ou des municipalités.

Transport ferroviaire

Les compagnies ferroviaires ont été principalement de compétence fédérale dans le passé, mais, avec l'essor de l'industrie des chemins de fer d'intérêt local, il existe aujourd'hui plusieurs compagnies de compétence provinciale. Mais toutes partagent la caractéristique traditionnelle de l'intégration verticale des infrastructures et des opérations. En outre, elles ont toutes une vocation commerciale, de sorte que, si certaines parties des infrastructures et des opérations ne sont pas commercialement viables, les compagnies ont le droit de se dessaisir des infrastructures et d'y cesser toute activité. La politique doit tenir compte du besoin de mesures qui incitent les compagnies ferroviaires commerciales à fournir des infrastructures et des services de transport qui sont efficaces.

Transport routier

Les infrastructures routières sont fournies principalement par les gouvernements provinciaux, avec l'aide des municipalités. La participation du gouvernement fédéral est limitée. Les gouvernements fédéral et provinciaux perçoivent des taxes sur les carburants que consomment les véhicules routiers, mais il ne s'agit pas de redevances d'utilisation et ces taxes ne reflètent pas les coûts que les différents types d'usagers imposent au réseau routier. De plus, la fourniture d'infrastructures routières n'est pas guidée par des principes commerciaux, même s'il y a une certaine corrélation entre les investissements routiers et les volumes de circulation.

Il est relativement facile d'entrer dans l'industrie du camionnage et d'en sortir, en partie parce que les usagers de la route (contrairement aux compagnies ferroviaires) n'assument pas le risque financier d'investissements massifs dans les infrastructures. Ainsi, dans le secteur du camionnage, la concurrence devrait logiquement favoriser les bons effets du marché, sous réserve d'une bonne tarification de l'utilisation de la route.

Transport aérien

Les compagnies aériennes relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Alors qu'une bonne partie des infrastructures aériennes du Canada sont aujourd'hui fournies par des organismes sans but lucratif, on attache beaucoup d'importance aux incitatifs qui régissent les décisions de ces exploitants indépendants des aéroports et du système de navigation aérienne. Il faut examiner si ces organismes sont incités à prendre des décisions qui appuient l'aménagement d'un secteur aérien efficace.

Dans le cas des transporteurs aériens, le fort niveau de concentration du transport aérien intérieur est une préoccupation majeure. Il faut étudier les moyens possibles de renforcer la concurrence pour que les aiguillons du marché aient plus de chances de donner des résultats conformes à l'intérêt public.

Transport par eau

Le transport par eau utilise des infrastructures « naturelles » (océans, lacs, cours d'eau et havres), mais certains investissements sont quand même nécessaires dans les infrastructures, notamment le dragage, les brise-lames, les aides à la navigation et les opérations de déglaçage. La fourniture des infrastructures maritimes a toujours été une responsabilité du gouvernement fédéral, mais les principaux ports et la portion canadienne de la Voie maritime du Saint-Laurent sont aujourd'hui exploités par des organismes sans but lucratif. À l'instar des infrastructures aériennes, la question est de savoir si les exploitants privés sont soumis à des modes de gestion qui stimulent l'efficacité.

Le transport maritime des marchandises est assuré par des transporteurs commerciaux qui exercent leur activité dans un secteur éminemment concurrentiel. Le transport des voyageurs n'est pas guidé au même degré par les mêmes principes commerciaux. Les subventions versées par le gouvernement fédéral aux services de traversiers ont diminué ces dernières années, et plusieurs services de la côte est ont été soit privatisés, soit carrément supprimés. Il reste certains services subventionnés sur les deux côtes; ils permettent au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses obligations constitutionnelles ou de maintenir des services de longue date rendus à des communautés éloignées.

Transports urbains

Les transports urbains sont de compétence provinciale et municipale. La participation du gouvernement fédéral a été minime et se limite à la réglementation des émissions et de la sécurité des véhicules et à des dépenses spéciales. Les infrastructures routières sont fournies à même les recettes publiques générales, principalement par les municipalités, même si les subventions provinciales et les projets de construction de routes peuvent y jouer un rôle.

Les transports en commun, notamment les autobus et les trains de banlieue, sont toujours essentiellement fournis par les pouvoirs publics plutôt que par

le secteur privé. Les entreprises de transport ferroviaire à courte distance sont en général des entreprises publiques fortement subventionnées. L'importance des subventions reflète à la fois une politique sociale qui consiste à offrir des services de transport à ceux qui ne sont pas en mesure de conduire et la reconnaissance du fait que la réduction des embouteillages de la circulation profite aux automobilistes et réduit le besoin d'engager de nouveaux investissements routiers.

La motivation commerciale n'a pratiquement aucun rôle à jouer dans les transports urbains. Il y a un vaste écart entre les coûts des transports urbains (que ce soit en voiture ou en véhicule de transports en commun) et le prix que paient les usagers. De plus, les signaux transmis aux usagers de la route sont déformés, car ils n'indiquent jamais les coûts sociaux énormes de l'usage accru de l'automobile dans les centres urbains.

C'est sur cette toile de fond de son examen que le Comité traite, au chapitre suivant, des principes et des thèmes qui lui ont servi à entreprendre et à orienter ses travaux.

Chapitre 3
Principes directeurs et thèmes en vue d'un examen des enjeux et des politiques se rapportant aux transports

Ce chapitre donne un aperçu de l'approche que le Comité a adoptée pour examiner les questions et d'un certain nombre de thèmes communs qui sont ressortis lors du processus d'examen. Les chapitres subséquents s'arrêtent à des particularités inhérentes généralement à un mode de transport. Cela dit, le Comité a essayé d'utiliser la même approche pour traiter des questions et recommander des mesures pour l'ensemble des modes de transport selon les principes décrits dans le présent chapitre.

Principes et thèmes : sur la ligne de départ

Les membres du Comité ont apporté à l'examen un éventail d'expériences et de points de vue. Ils sont toutefois parvenus en quelques mois à un consensus sur plusieurs éléments fondamentaux par suite des consultations, de la lecture des mémoires, d'échanges et de débats. Le principal but qui a guidé le Comité était la mise sur pied d'un réseau des transports efficient et efficace, mais d'autres principes directeurs et thèmes ont surgi pour le compléter et le servir. Nous allons les résumer ci-après. Chacune des idées a été développée dans les diverses sections de ce chapitre par rapport aux questions et aux politiques de transport en général. Le lecteur relèvera également les thèmes et les principes qui ont surgi au cours des discussions sur chacun des modes de transport ainsi que les questions abordées dans le reste du rapport.

Concurrence : Le recours aux forces du marché représente la meilleure façon de réaliser un réseau efficient et efficace. Idéalement, le contexte commercial est le plus propice à la concurrence. Certaines situations, comme des marchés captifs ou à faible densité, justifient des formes appropriées d'intervention réglementaire. Cependant, la concurrence réglementée devrait être considérée en dernier lieu, lorsqu'il y a eu échec du marché.

Fixation des prix : Pour obtenir l'utilisation et la répartition optimales des services de transport dans les divers modes, il faut transmettre le bon

message aux usagers au chapitre des prix. Les prix ne représentent peut-être pas le remède universel pour le réseau de transport, mais leur importance est indéniable. L'expérience acquise en politique publique dans le monde démontre que de faux signaux de prix font faire fausse route en regard des objectifs. La transmission de mauvais signaux aboutit à un investissement dans les infrastructures et à des décisions d'implantation et de production de l'industrie inefficaces, ce qui aggrave les facteurs d'inefficience au fil du temps.

Harmonisation : La création d'un réseau de transport continu se heurte à de nombreuses complications et entraves, dont la diversité des technologies modales, de l'organisation et de la fourniture des infrastructures, des règlements et des paliers de surveillance gouvernementale. Il convient de réduire au minimum ou d'éliminer les conflits techniques ou institutionnels latents dans toute la mesure du possible, étant donné surtout le lien étroit qui unit le commerce et les transports. Le Comité croit que l'harmonisation ou la compatibilité nationale et internationale de toutes les facettes des transports est un principe impératif dont l'application devrait être appuyée et facilitée par des mécanismes législatifs.

Transparence : L'information est essentielle à la fois pour la responsabilisation gouvernementale et les marchés concurrentiels. Les citoyens sont à la fois contribuables et consommateurs et plus ils en savent, mieux c'est. Le Comité a été très étonné de constater le peu de données disponibles au sujet du fonctionnement et du rendement du réseau de transport. Améliorer l'accès aux renseignements aboutira à un réseau de transport plus efficient et mieux adapté aux besoins des usagers et des fournisseurs de services.

Flexibilité et adaptabilité : Le cycle de vie d'une législation et d'une réglementation est souvent mesuré en termes d'années et de décennies, alors que les marchés, les technologies et les personnes changent beaucoup plus rapidement. Le milieu de la réglementation des transports doit donc s'adapter à ce monde sans cesse changeant, et des efforts doivent être déployés pour adapter les solutions et non pas pour trouver des remèdes universels.

Politiques et règlements d'application automatique : Lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique publique pour favoriser un réseau de transport plus efficient, le gouvernement devrait concevoir une législation qui invite les parties, dans la mesure du possible, à soumettre leurs différends à la médiation, à procéder à l'analyse de leurs problèmes ainsi qu'à mesurer leur rendement

et à faire rapport à ce sujet. La législation devrait dans la mesure du possible décourager le recours à une surveillance réglementaire détaillée et coûteuse.

Simplicité et valeur concrète : Tout au long de l'examen, le Comité a choisi de définir des options de conception simple et d'application pratique comme approche optimale. Dans la plupart des cas, cela a signifié l'adoption de la solution la moins interventionniste et la réalisation des objectifs de la politique publique guidée par les forces du marché. Par contre, le Comité d'examen s'est méfié des propositions simplistes par rapport à la complexité d'un problème donné.

L'application de ces principes est souvent une question d'équilibre, car ils peuvent se chevaucher ou s'opposer dans diverses situations. Selon le Comité, les politiques publiques et la législation n'ont pas nécessairement pour objectif de décider de l'équilibre qui devrait exister dans une situation particulière, mais plutôt de mettre en place un environnement commercial, civil, légal et réglementaire qui puisse promouvoir l'équilibre en fonction des circonstances dans lesquelles se trouvent les parties les plus directement concernées. La section suivante définit ces notions parfois abstraites par rapport au travail du Comité et à la politique nationale en matière de transport en général.

Les objectifs de la politique nationale des transports

Nous avons décrit le rôle charnière de la Commission MacPherson au chapitre 2. Cette dernière a fait une distinction entre politique nationale et politique nationale des transports. Une politique nationale est rattachée aux grands objectifs de la nation : réaliser une identité et une unité nationales ainsi que le développement économique selon des concepts d'équité et de justice, de bien-être social et ainsi de suite. Les transports ont certes un rôle à jouer dans la réalisation de ces grands objectifs mais la politique nationale en matière de transport vise précisément la santé et le rendement du réseau national de transport. Ainsi, la Commission MacPherson a recommandé ce qui suit :

> une politique nationale du transport doit viser à assurer l'utilisation parcimonieuse des ressources économiques et humaines dans le transport des personnes et des marchandises. Cela revient à dire que, compte tenu des préférences de ceux qui désirent se déplacer ou transporter leurs biens, le transport doit s'effectuer le plus efficacement possible.

Cette recommandation a été adoptée dans la *Loi nationale sur les transports* de 1967, comme en témoigne cette déclaration :

> Il est par les présentes déclaré qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada [...].

Subséquemment, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* et la *Loi sur les transports au Canada* de 1996 ont mentionné de façon on ne peut plus claire que la façon de réaliser un réseau efficient était de tabler sur la concurrence au sein des marchés dans la mesure du possible :

> la concurrence et les forces du marché soient, chaque fois que la chose est possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces (article 5 des deux lois).

La réglementation ou une autre forme d'intervention publique deviennent nécessaires lorsque les forces du marché sont insuffisantes.

En général, ces principes ont sous-tendu la politique en matière de transport pendant plus de trois décennies et ce, dans toutes les lois régissant les transports, bien que certains principes ont évolué très lentement dans certains modes. Le Comité est d'avis que l'objectif principal d'une politique nationale en matière de transport est de réaliser un réseau de transport efficient sur le plan économique, c'est-à-dire un réseau qui favorise l'utilisation la plus rationnelle de tous les modes de transport au coût le plus bas possible. Comme nous le mentionnons au chapitre 1, les transports impliquent plus toutefois que le facteur économique.

Des modifications apportées à la législation des transports en 1987 et en 1996 se sont traduites par l'inclusion d'un certain nombre de facteurs additionnels dans la promulgation de la politique nationale des transports, notamment la sécurité, l'accessibilité aux personnes ayant une déficience et le développement régional. De nouveaux objectifs ont été proposés dans le cadre des consultations du Comité d'examen : environnement et développement durable, efficience énergétique, coordination et intégration des modes de transport et politiques pour protéger les collectivités rurales.

Le Comité est très au fait de la nécessité d'établir un équilibre entre l'objectif fondamental d'un réseau de transport économique et efficient et d'autres tâches imposées au réseau sous la forme de contraintes ou d'obligations publiques. Ces questions sont soulevées plusieurs fois dans ce rapport.

Un examen des enjeux et de la politique en matière de transport : pour s'orienter

Les chapitres suivants traitent d'un mode de transport ou d'une question tirée du mandat du Comité. C'était un moyen commode d'examiner des questions particulières et de faire des recommandations. Certains thèmes sont toutefois communs à tous les modes de transport. Nous les résumons ci-après. Ensemble, ils donneront une orientation constante à la législation et aux politiques futures pour l'ensemble des modes.

Concurrence et réglementation

Le Comité réitère l'actuel énoncé de politique, selon lequel la meilleure façon de réaliser les objectifs de la politique nationale en matière de transport consiste à s'en remettre aux forces du marché et à la concurrence chaque fois que la chose est possible. La concurrence peut prendre diverses formes et peut être de nature intramodale, intermodale, géographique ou de marché. Cela dit, certaines forces de la concurrence sont plus imposantes que d'autres. Une concurrence très restreinte est loin de représenter l'idéal.

Là où la structure du marché a pour effet de restreindre, voire d'empêcher la concurrence, le gouvernement et l'industrie devraient trouver des façons de la favoriser ou d'introduire des règlements qui ont pour objet de produire des résultats efficients sur le plan de la concurrence des marchés. Lorsque des règlements sont nécessaires, ils doivent viser des solutions qui permettront d'atteindre l'objectif de la façon la plus simple et la plus économique possible. Les mécanismes de réglementation devraient être offerts dans les circonstances appropriées, mais on devrait inciter les parties à régler leurs différends selon une procédure commerciale plutôt qu'à demander immédiatement une intervention réglementaire. Lorsque des décisions réglementaires doivent être prises, le Comité est d'avis qu'on devrait fournir aux responsables de la réglementation des principes ou des critères généraux pour guider leurs délibérations.

Un système commercial exige que les entreprises aient suffisamment de recettes pour couvrir tous les coûts, y compris les coûts en capital à long terme et le rendement des investissements. Mais les marchés concurrentiels ne garantissent pas la survie; il s'agit d'une question d'efficience de la part d'une entreprise *et* de forces du marché plus grandes qui exercent une influence sur le niveau des prix et sur les perspectives de survie en général et ce, même pour les entreprises efficientes. Lorsque la réglementation intervient dans la détermination des prix et des services, les conditions de

coût complexes auxquelles sont soumises les industries, de par leur nature, rendent la réglementation difficile et controversée. L'application de prix différentiels ou selon la valeur des services est importante pour la viabilité financière, mais la nécessité de prix différentiels n'accorde pas aux fournisseurs de services de transport une liberté absolue. La réglementation est justifiée lorsque les forces de la concurrence sont négligeables ou insuffisantes. Il appartient aux responsables de la réglementation de mettre en balance les avantages d'une concurrence accrue et les besoins financiers des transporteurs. Ces questions sont traitées en détail dans les chapitres subséquents et sont surtout évidentes dans le transport ferroviaire, bien que les principes s'appliquent également aux autres modes.

Politiques favorisant la concurrence

Les arguments en faveur de la concurrence plutôt que de l'intervention traditionnelle de la réglementation — c'est-à-dire la quête de mesures favorisant le jeu de la concurrence plutôt que de mesures de réglementation — ont occupé une place importante dans les mémoires dont le Comité a été saisi. Une des questions sur lesquelles le Comité doit se pencher est le concept de l'accès concurrentiel, plus spécifiquement en ce qui concerne le transport ferroviaire. Cela signifie que les entreprises qui possèdent des installations stratégiques d'infrastructure acceptent que des concurrents potentiels y aient accès. Cette question est à juste titre très controversée. Elle peut favoriser la concurrence mais soulève d'autre part des questions fondamentales en matière de justice (droits de propriété), de coordination opérationnelle (sécurité) et de principes économiques, particulièrement les incitatifs pour que les propriétaires continuent d'investir dans des installations partagées et de les entretenir. Le concept de l'accès concurrentiel est examiné en détail aux chapitres 4 et 5, mais deux points sont à noter.

- Tout d'abord, l'accès concurrentiel n'est pas propre au secteur ferroviaire; on peut le retrouver dans d'autres modes lorsque les concurrents ont besoin ou l'occasion de partager des installations.

Voilà pourquoi les aéroports et les ports sont fournis par des organismes publics et non pas par des transporteurs aériens — ainsi, ils sont accessibles à beaucoup de transporteurs. D'autres questions potentielles en matière d'accès dans le secteur du transport aérien comprennent l'accès aux créneaux et aux portes d'embarquement aux aéroports qui ont déjà été attribués à un transporteur dominant, ainsi que l'accès au réseau de ce transporteur dominant.

La plupart des ports sont des installations à usage commun, une des raisons étant d'empêcher les transporteurs dominants de prévenir la concurrence des petits transporteurs. Le Comité a essayé de présenter de façon cohérente de quelle façon de telles politiques pourraient fonctionner au sein de l'industrie du transport ferroviaire et dans d'autres modes de transport.

- Le second point général est le suivant : l'accès concurrentiel n'est pas une solution non réglementaire à une absence de concurrence.

Si l'accès est accordé, une réglementation formelle est requise pour ce qui concerne les conditions d'accès et les prix, la sécurité et les opérations et le règlement des différends. Les lacunes de la réglementation par rapport aux forces du marché, quelles qu'elles soient, se retrouveront dans un régime d'accès concurrentiel. Ainsi, lorsque de tels régimes seront examinés, il faudra accorder une attention particulière aux répercussions pour l'organisme de réglementation ainsi qu'à la faisabilité et au coût d'administrer des politiques sur l'accès concurrentiel pour quelque mode que ce soit.

Infrastructure publique et réseau de transport efficient

Investissements dans l'infrastructure des transports et croissance économique

On reconnaît depuis longtemps l'importance des investissements dans l'infrastructure des transports pour la croissance économique. Au cours des années 1990, l'intérêt à cet égard s'est accru, par suite d'études qui ont fait ressortir la corrélation entre la proportion des dépenses publiques en matière d'infrastructure et la croissance économique[1]. Des participants aux consultations du Comité ont maintes fois fait mention des dépenses qui ont été consacrées à ce chapitre aux États-Unis en vertu de la loi ISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act de 1991) et de la loi subséquente TEA-21(Transportation Equity Act for the 21st Century de 1998).

Au Canada, on demande un élargissement similaire des programmes d'infrastructure publics. Le Comité reconnaît l'importance des investissements dans l'infrastructure des transports pour l'ensemble du pays ainsi que pour les diverses régions. Cela dit, les investissements ne garantissent pas la croissance économique; ils doivent être ciblés là où les conditions appropriées existent, là où les ressources complémentaires sont en place et là où les marchés se développent. Il est indispensable que les cadres de gestion et de décision soient en place de façon à favoriser les investissements qui sont les plus susceptibles d'être bénéfiques pour le pays. Le Comité n'a pas été

mandaté pour évaluer des projets d'infrastructure spécifiques, mais plutôt pour se pencher sur les perspectives économiques et les cadres institutionnels afin de déterminer s'ils sont propices au niveau et au type d'investissements nécessaires pour soutenir, développer et promouvoir le réseau de transport. Ce thème revient dans plusieurs des chapitres subséquents.

La fourniture et le financement objectifs de l'infrastructure

La fourniture d'une infrastructure influe également sur l'équilibre concurrentiel des modes de transport. Comme l'explique le chapitre 2, les modes de transport diffèrent selon le financement gouvernemental des investissements dans l'infrastructure et le recouvrement de ces investissements par des redevances d'usage.

Le changement spectaculaire qui s'est opéré dans l'orientation stratégique au sujet du financement de l'infrastructure et des redevances d'usage au cours des dernières décennies s'explique entre autres comme suit : le but visé était de rendre plus objectives les décisions, d'adopter des régimes prévoyant le financement de l'infrastructure par les usagers et l'établissement d'un lien direct entre les investissements et le soutien des usagers. Dans le secteur ferroviaire, cela a signifié l'assouplissement de la réglementation, l'élimination des subventions, la privatisation du CN et la rationalisation des lignes de chemin de fer.

Dans le secteur du transport aérien, les services de navigation aérienne ont été cédés à une organisation non gouvernementale quasi autonome, qui en assumait la fourniture et le financement. Les grands aéroports ont été cédés à des intérêts locaux qui sont responsables devant la collectivité, tandis que l'industrie du transport aérien a été en grande partie déréglementée (des questions de réglementation ont toutefois refait surface dans le secteur aérien; voir le chapitre 7).

Dans le domaine du transport maritime, où il y a encore matière à discussion, les principaux ports sont en train d'être cédés à des intérêts locaux, la Voie maritime est maintenant une entreprise commerciale et, autre sujet controversé, les aides à la navigation et des installations font de plus en plus l'objet de redevances d'usage.

Le Comité est d'accord avec cette tendance à l'établissement de liens plus étroits entre les investissements dans l'infrastructure et le financement, et même à l'exercice d'un contrôle direct par les usagers. Nous sommes à l'affût de moyens d'améliorer les systèmes actuels et même d'augmenter la

responsabilité à cet égard vis-à-vis des usagers. Nous croyons aussi que cette méthode de fourniture et de financement de l'infrastructure devrait s'appliquer également aux routes et au transport urbain. Cette approche est vitale pour l'amélioration du réseau de transport au Canada, et nous croyons que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle de premier plan dans la réalisation de ces objectifs. Les conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux au sujet du financement des routes et des questions de réglementation sont bien connus des usagers de la route et sont souvent le sujet de plaintes. Certains intervenants croient fermement que les taxes, droits et autres frais perçus auprès des utilisateurs de l'infrastructure devraient être investis dans l'aménagement et le maintien de cette infrastructure. Des usagers et des administrations provinciales ont insisté auprès du Comité pour qu'il définisse une vision qui permettrait de dénouer cette impasse. Ces questions sont examinées en détail dans plusieurs chapitres subséquents.

De l'avis du Comité, le réseau de transport se développera de façon plus efficiente lorsque des messages appropriés au sujet des prix seront transmis et, sous l'impulsion des usagers et des forces du marché, appliqués à tous les modes de transport. Nous suggérons des façons d'en arriver à un tel régime.

Le problème des marchés à faible densité

Certains marchés ne peuvent supporter plus d'un fournisseur de services de transport, par exemple un service de transport aérien ou par autocar à une petite ou moyenne collectivité, ou encore un service ferroviaire sur un embranchement. L'idéal, c'est que les fournisseurs se fassent concurrence, mais la viabilité commerciale exige que les entreprises obtiennent suffisamment de recettes pour maintenir la fourniture des services. Il y a au moins certaines économies d'échelle, de telle sorte que les marchés à faible volume ne sont peut-être pas en mesure de soutenir plus d'un transporteur.

Cela ne signifie pas pour autant que les marchés sont tributaires du fournisseur. L'arrivée sur le marché d'un rival plus efficient pourrait avoir pour effet d'évincer un transporteur établi. Il s'agit là du concept des marchés disputables. Dans ce cas, la menace que représente l'arrivée sur le marché d'un nouveau transporteur peut suffire à elle seule pour empêcher un fournisseur unique d'exploiter ce qui à première vue apparaît comme étant une position de monopole. Abaisser ou minimiser les obstacles à la pénétration d'un marché peut contribuer à cette forme de pression concurrentielle. Les forces de la concurrence nécessitent un certain temps avant de se faire sentir, tout comme l'intervention réglementaire. Dans le cas des marchés à faible

densité, il peut arriver pendant certaines périodes que les prix augmentent ou que le service se détériore par rapport à un niveau concurrentiel, et il faudra un certain temps avant que des mesures correctives (marchés ou règlements) puissent être prises.

Lorsque les marchés sont étroits ou la concurrence inexistante, les gouvernements instaurent la réglementation pour suppléer à l'absence de concurrence. Mais, à l'instar des marchés, la réglementation n'est pas parfaite. Qui dit réglementation dit coûts d'administration, retards et, obligatoirement, nouvelles sources d'inefficience. Il s'agit d'une question d'équilibre et de jugement, à savoir si l'intervention réglementaire peut suppléer à l'absence de concurrence sur le marché. Le remède de la réglementation peut ne pas être pratique dans toutes les circonstances, même lorsque les volumes de trafic sont peu élevés.

L'incapacité des marchés de petite taille de soutenir une concurrence significative devient encore plus problématique lorsqu'il s'agit de fournir l'infrastructure. Toutes les infrastructures affichent au moins des économies d'échelle; des coûts d'investissements importants sont requis et même la capacité initiale peut être élevée par rapport aux volumes de trafic potentiels. Le plein recouvrement des coûts de l'infrastructure auprès des usagers locaux n'est peut-être pas raisonnable. Du point de vue économique des volumes élevés, le recouvrement des coûts de l'infrastructure va de soi pour les marchés importants, mais pas nécessairement pour les marchés de petite taille.

Il n'est pas suggéré de limiter l'infrastructure à ce que permet le recouvrement intégral des coûts. En raison de facteurs sociaux et politiques, l'accès et d'autres services doivent être fournis aux résidants des régions éloignées et peu peuplées. Mais des solutions de remplacement sont inévitables. Par exemple, le même niveau d'accessibilité et de services ne sera pas offert sur les marchés à faible densité. Ce problème est épineux pour un pays dont le territoire est vaste et la population clairsemée. Jusqu'à une époque récente, les subventions d'infrastructure versées aux régions peu peuplées étaient considérables. Mais, avec la commercialisation de la fourniture des éléments d'infrastructure, lorsque la chose est possible, le problème de fournir et de financer l'infrastructure là où les perspectives d'un recouvrement des coûts et d'autofinancement sont peu nombreuses est encore plus évident. Il n'y a pas de réponse immédiate à la question de savoir quel est le niveau minimal ou souhaitable de soutien pour l'infrastructure dans les régions peu peuplées ni sur le mode de financement à utiliser. Ces difficultés sont omniprésentes

dans l'histoire du Canada et ce, à tous les échelons : national, provincial/territorial et municipal. Les investissements optimaux dans l'infrastructure et le financement sur les marchés non viables devraient susciter beaucoup de discussions au cours des années à venir.

Influences nouvelles sur l'efficience du réseau de transport

Deux faits récents mais non pas nouveaux devraient tenir une place plus importante dans la politique nationale des transports :

- l'importance d'intégrer les coûts environnementaux dans le processus de détermination du réseau de transport le plus efficient;
- les restrictions qui peuvent découler de l'importance des échanges internationaux et, plus particulièrement continentaux au chapitre de la conception de politiques.

En principe, les usagers et les fournisseurs au sein d'un réseau efficient de transport reconnaissent les coûts réels. Tout comme la fourniture publique d'installations sans l'établissement de redevances adéquates a pour effet de fausser le choix des modes de transport par les usagers, la non-reconnaissance des coûts environnementaux se traduit par un réseau de transport moins efficient et par une diminution du niveau de vie des citoyens. Cette constatation est particulièrement évidente dans le secteur du transport urbain : l'utilisation de l'automobile, surtout en périodes de pointe, impose de toute évidence des coûts qui s'ajoutent à ceux que les usagers peuvent reconnaître, et d'autre part, les services de transports en commun sont délibérément subventionnés dans le but partiel de parer à l'élément de distorsion dû à l'utilisation sous-évaluée de l'automobile en milieu urbain.

La tâche d'intégrer des coûts environnementaux n'est pas facile; l'établissement de valeurs financières et la détermination de façons pratiques de les mettre en œuvre ne sont pas sans soulever de controverse. Toutefois, le Comité croit que des mesures devraient être prises pour améliorer le rendement économique et social du réseau de transport.

La seconde question qui a surgi dernièrement est l'importance du commerce international. Le Canada est une nation commerçante depuis longtemps et au cours des dernières décennies, les échanges commerciaux internationaux, surtout avec les États-Unis, ont pris encore plus d'ampleur. Cela a signifié qu'une plus grande quantité de nos échanges traverse les frontières, si bien que le rendement de notre réseau de transport influe sur notre rendement sur

le plan de la concurrence. En fait, le réseau de transport lui-même se trouve en concurrence directe avec celui d'autres pays. Il importe que la politique et le régime de réglementation ne favorisent ni n'entravent le transport par rapport à d'autres industries.

L'économie et le niveau de vie du Canada se développeront d'une façon optimale si les Canadiens peuvent œuvrer dans des industries et des services offrant des avantages comparables. Si le fardeau fiscal du secteur des transports est plus écrasant que celui d'autres industries nationales, ce secteur sera désavantagé sur le plan de la concurrence. D'autre part, comme les échanges commerciaux et les activités d'intégration avec notre voisin géant du Sud sont de plus en plus importants, une plus grande harmonisation de nos politiques respectives serait peut-être nécessaire, même si le résultat représente un écart par rapport à la situation optimale dans un monde parfaitement concurrentiel. Il ne s'agit pas d'une règle stricte mais d'une question qui est de plus en plus importante pour le Canada.

Responsabilisation et transparence

Quelle que soit la politique publique, le Comité est d'avis qu'une plus grande visibilité des transactions aurait pour effet de favoriser le débat public et parfois même d'améliorer les mesures correctives. Une plus grande disponibilité des données encouragerait une analyse poussée des politiques au sein des secteurs privé et public.

Le Comité a essayé de suggérer des cadres réglementaires et une fourniture d'infrastructure qui se prêteraient davantage à un examen public, ainsi que les types de renseignements à recueillir de façon courante et à rendre accessibles pour analyse.

Utilisation des transports pour réaliser des objectifs dans d'autres secteurs

Les transports exercent une influence qui se fait sentir un peu partout au sein de l'économie. Ils interconnectent les industries, les régions et les échanges commerciaux. Ils représentent notre façon de nous déplacer dans les villes, de traverser le pays et de voyager à l'étranger. Les transports font partie de la base économique des régions. En raison de cette influence prépondérante, les transports sont parfois considérés comme un instrument stratégique potentiel pour réaliser des objectifs dans d'autres secteurs, comme le développement régional, l'intégration politique, l'amélioration de la mobilité et, partant, du

niveau de vie et la contribution aux transferts de revenus interrégionaux. Alors que les investissements ou les politiques dans le secteur des transports peuvent jouer un rôle utile dans certaines circonstances, le Comité doute de façon générale de leur utilité pour résoudre les problèmes sociaux ou économiques dont la portée dépasse les transports. Nous sommes d'accord avec la distinction qu'a faite la Commission MacPherson entre les objectifs généraux de la politique nationale et les objectifs précis de la politique nationale en matière de *transport*. À l'instar de la Commission MacPherson et des commissions subséquentes, notre tâche se limite à la politique dans le secteur des transports et à la législation connexe. Même si le gouvernement conclut que certaines politiques en matière de transport peuvent servir à réaliser des objectifs sociaux, un réseau efficient sert de base solide à la réalisation d'objectifs stratégiques généraux.

Atteindre un juste équilibre

Pour des raisons pratiques, une approche modale a guidé le Comité dans la rédaction de son rapport, mais, dans la mesure du possible, nous avons appliqué des principes et des méthodes cohérents pour l'ensemble des modes de transport. L'objectif visé est un *réseau* de transport économique et efficient,

Atteindre un juste équilibre

Liste sélective des défis

recours aux forces du marché	réglementation
efficience des grosses entreprises	domination possible du marché
nécessité de la viabilité financière	promouvoir la concurrence
liberté de gestion des fournisseurs d'infrastructure	nécessité de responsabilité
coûts de congestion	développement de la capacité
questions environnementales	considérations économiques
intérêt pour l'accessibilité	coûts de réalisation
besoins des collectivités éloignées	coûts pour permettre l'accès
efficience dans la manutention et le transport du grain	impact sur les collectivités
pouvoirs et compétences fédéraux	ceux des provinces et des municipalités
utilisation de la voiture particulière	transports en commun
droit des entreprises à la propriété	intérêt public

ce qui implique une efficience générale et uniforme dans les modes de transport. Pour tous les modes, le Comité préconise le recours à la concurrence et au marché ou à des mécanismes commerciaux si la chose est possible. Si une réglementation devient nécessaire, le Comité favorise une réglementation efficace par rapport au coût, axée sur l'efficience et qui n'aura pas pour effet de déformer l'équilibre efficient qui existe entre les modes de transport.

Sur le plan de l'infrastructure publique, le Comité est à la recherche de règles et de pratiques qui favoriseront un équilibre efficient pour la totalité des modes de transport. Le Comité désire des mécanismes qui faciliteront des niveaux efficients d'investissements publics, une gestion et une utilisation efficientes de l'infrastructure ainsi que des redevances d'usage établies en fonction du coût des investissements. La responsabilisation et la gestion de l'infrastructure sont des éléments importants dans tous les modes. Le Comité préconise des politiques et des mécanismes qui feront en sorte que les différents niveaux de dépenses publiques dans les modes de transport n'entraveront pas une utilisation efficiente de ces modes. Ce principe a vu le jour dans le rapport de la Commission MacPherson et c'est dans cette direction qu'évolue la politique nationale dans le secteur des transports. Pour le Comité, cette direction est la bonne et nous considérons des façons d'élargir ce principe pour qu'il s'applique également aux routes et au transport urbain tout en tenant compte de la nécessité de fournir l'infrastructure sur les marchés à faible densité.

En résumé, le Comité reconnaît l'objectif qui a été au cœur de la politique canadienne en matière de transport au cours des dernières décennies, mais des mécanismes d'équilibre sont requis pour de nombreuses questions. Il y a des compromis entre l'efficience et d'autres objectifs, entre les avantages d'une intervention réglementaire et les coûts d'une telle intervention. Dans le reste du rapport, nous sommes à la recherche du juste équilibre dans de nombreuses situations. Le Comité ne possède pas toutes les réponses, mais il s'efforce de jeter de la lumière sur la façon de modifier la politique nationale et la législation en matière de transport en fonction de ces points.

Notes

[1] Les études initiales qui ont attiré une attention soutenue sont les suivantes : D.A. Aschauer, « Is Public Expenditure Productive? », dans *Journal of Monetary Economics* 23 (1989), p. 188–200; et « Does Public Capital Crowd Out Private Capital? », dans *Journal of Monetary Economics* 24, p. 171–188.

Chapitre 4
Accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire : définition des enjeux

De nombreux aspects de la politique réglementant le transport des marchandises par chemin de fer sont litigieux. Ce chapitre décrit les composantes essentielles du réseau et fait ensuite état des perspectives différentes exprimées par les parties en cause.

Pratiques d'établissement des prix pour les tarifs marchandises

La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* a permis aux compagnies ferroviaires et à leurs clients de négocier les tarifs et les conditions de transport des produits, à l'exception du grain. L'instrument que les compagnies ferroviaires utilisent pour négocier et établir les prix est devenu l'une des questions les plus litigieuses dans les rapports qui lient les utilisateurs aux transporteurs.

En vertu d'une pratique appelée « différenciation de prix », les compagnies ferroviaires ont pour principe de récupérer les coûts communs de leur réseau en majorant leurs prix différemment par rapport aux coûts identifiables, selon l'élasticité de la demande de services ferroviaires des expéditeurs par rapport aux tarifs marchandises. Le résultat est que certains utilisateurs paient plus cher que d'autres pour expédier une quantité donnée de marchandises sur une distance donnée.

Les expéditeurs qui dépendent particulièrement des services ferroviaires (principalement les producteurs de marchandises en vrac) affirment que la différenciation de prix, lorsqu'elle est associée à l'absence de solutions de rechange concurrentielles, les oblige à payer des tarifs marchandises plus élevés. Certains expéditeurs soutiennent qu'elle démontre sans ambiguïté l'absence de concurrence.

Pour leur part, les compagnies ferroviaires affirment que la différenciation de prix est indispensable pour récupérer la totalité de leurs coûts et garantir la durabilité des réseaux, pour offrir des services ferroviaires au plus grand nombre d'expéditeurs possible et pour donner aux expéditeurs de marchandises les moins compétitives les tarifs les plus bas possibles. Pour défendre ce

concept, les compagnies ferroviaires citent à la fois la théorie économique et la pratique de la concurrence dans d'autres secteurs d'activité[1].

Concurrence

Les compagnies ferroviaires du Canada font face aujourd'hui à un marché beaucoup plus concurrentiel qu'il y a 30 ou 40 ans. Elles ont assisté à une érosion lente mais inexorable de leur part totale du marché du transport des marchandises, même si elles conservent un avantage considérable dans le transport des marchandises en vrac sur de longues distances.

La concurrence sur les marchés desservis par les compagnies ferroviaires prend diverses formes; ce qui les distingue revêt une importance considérable dans l'examen par le Comité de l'ampleur de la concurrence ferroviaire. Trois types de concurrence présentent de l'intérêt pour cette analyse :

- La **concurrence intermodale**, grâce à laquelle l'expéditeur bénéficie d'une solution de rechange efficace offerte par un autre mode, comme le camionnage ou le transport par navire.
- La **concurrence intramodale** qui peut être directe ou indirecte. La concurrence directe signifie que l'utilisateur a accès à plus d'une compagnie ferroviaire au même endroit ou qu'il bénéficie de l'équivalent fonctionnel de cet accès en vertu de dispositions réglementaires comme l'interconnexion. La concurrence indirecte est plus complexe et revêt quantité de formes différentes. Comme exemple simple, prenons celui d'un expéditeur qui peut acheminer un produit par camion pour avoir accès à une autre compagnie ferroviaire.
- La **concurrence des marchés ou à la source** désigne les cas où les tarifs marchandises d'un transporteur subissent l'influence du degré de concurrence que l'expéditeur lui-même subit de la part des producteurs (qui utilisent d'autres compagnies ferroviaires) ailleurs au pays, ou de la part de producteurs étrangers. La concurrence des marchés englobe également la notion de concurrence « géographique », en vertu de laquelle un expéditeur peut faire expédier le même produit vers une destination différente par une autre compagnie ferroviaire ou s'approvisionner en intrants à une source différente. On parle de concurrence à la source lorsqu'un expéditeur peut éviter d'utiliser un transporteur ferroviaire donné en expédiant ou en recevant un produit de remplacement.

Témoignages sur la concurrence dans le secteur des services ferroviaires marchandises

Bien que, dans l'ensemble, les compagnies ferroviaires soient confrontées à une concurrence réelle, comme le montrent la baisse substantielle des tarifs marchandises moyens et la rétrocession des gains de productivité enregistrés dans le secteur des chemins de fer, il n'en demeure pas moins que certains marchés n'ont peut-être pas bénéficié des mêmes forces de la concurrence. Cet encadré résume les principaux résultats qui ressortent des données recueillies au sujet de l'ampleur de la concurrence dans le secteur des services ferroviaires marchandises. Parmi les sources, il faut mentionner le sondage que le Comité a réalisé auprès des expéditeurs. Pour obtenir un rapport détaillé sur les données et conclusions, voir le document de travail à ce sujet sur le CD-ROM accompagnant le rapport.

Pour ce qui est de la **concurrence intermodale**, les données incitent à croire que le volume de trafic ferroviaire véritablement disputable par le secteur du camionnage est limité :

- D'importants volumes de produits en vrac dérivés des matières premières sont acheminés par train dans des régions géographiques particulières où le camionnage n'est pas une option.
- Il est techniquement possible d'acheminer la moitié du trafic ferroviaire par camion, mais cela ne veut pas dire que le camionnage soit une solution rentable pour ce trafic.
- Le rail et la route jouissent d'avantages inhérents au chapitre des coûts, selon les distances sur lesquelles les marchandises sont acheminées.

Pour ce qui est de la **concurrence intramodale (directe)**, les données incitent à croire que le potentiel est considérable :

- Selon des estimations, les deux cinquièmes du trafic ferroviaire canadien profitent de la concurrence directe d'une compagnie ferroviaire. Il s'agit du trafic dont le point d'origine et le point de destination sont situés dans un rayon de 30 km autour d'un lieu de correspondance avec une compagnie ferroviaire concurrente. De plus, c'est probablement le volume minimal de trafic à bénéficier d'un accès direct.
- L'estimation se chiffre à 24 p. 100 pour le trafic du grain. Cependant, près des deux tiers (64 p. 100) du trafic du grain ont leur point d'origine et de destination dans un rayon de 100 km autour d'un lieu de correspondance avec une compagnie ferroviaire concurrente.

Les résultats du sondage mené auprès des expéditeurs cadrent avec le point de vue selon lequel la **concurrence intermodale (indirecte)** n'existe que pour certains marchés :

- Le sondage mené auprès des expéditeurs confirme la présence d'une concurrence des marchés, sans toutefois pouvoir en quantifier les effets sur les tarifs ou les services.
- Un petit nombre d'expéditeurs affirment que, pour certaines installations, ils ont pu recourir à un transporteur différent en expédiant leurs marchandises à destination ou en provenance d'un lieu différent ou en utilisant un produit de remplacement.

Même si la **concurrence des marchés** ne semble pas avoir eu d'effet global significatif, il y a peut-être eu des effets qui ont varié selon les produits, tel le charbon :

- Entre 1987 et 1998, l'évolution des prix à l'exportation ne semble pas avoir été un facteur décisif dans l'évolution des tarifs marchandises.

Dispositions relatives à l'accès ferroviaire et concurrence

L'accès ferroviaire s'entend généralement de la pratique en vertu de laquelle une compagnie ferroviaire (invitée) fait circuler ses trains sur les voies d'une autre compagnie ferroviaire (hôte). Il peut s'agir d'une entente volontaire résultant de négociations commerciales, d'un texte législatif ou d'une décision réglementaire. On parle également d'accès lorsqu'une compagnie ferroviaire dont les lignes desservent un expéditeur (la compagnie ferroviaire locale) est tenue de transporter les marchandises de ce dernier jusqu'à un lieu de correspondance avec une compagnie ferroviaire concurrente à un tarif négocié ou réglementé.

L'accès physique (l'exploitation de trains sur les voies de l'hôte) revêt également différentes formes. L'accès peut être limité à des droits de circulation (autorisation d'acheminer des marchandises d'un lieu à un autre) ou peut inclure « le droit d'offrir des services de transport » lorsque la compagnie ferroviaire invitée est aussi autorisée à concurrencer directement l'exploitant en offrant des services de transport sur la ligne de l'hôte.

La *Loi sur les transports au Canada* renferme deux dispositions sur l'accès concurrentiel : l'interconnexion et les prix de ligne concurrentiels (PLC). L'interconnexion remonte au début des années 1900 alors que les PLC ne font partie du cadre de réglementation que depuis 1987.

Il existe un rapport entre l'à-propos des dispositions relatives à l'accès ferroviaire et le degré de concurrence. Le défi consiste à définir la nature de ce rapport et à trouver une solution stratégique qui serve tous les intérêts sans exception.

Certains expéditeurs estiment que la situation qui existe (solutions commerciales limitées ou inexistantes) les assujettit au comportement non concurrentiel et même monopolistique des compagnies ferroviaires. Dans leur optique, la solution évidente réside dans un plus grand accès et des options d'expédition plus concurrentielles.

Les compagnies ferroviaires sont convaincues de l'existence d'une concurrence intermodale et intramodale, de sorte que très peu d'expéditeurs sont véritablement « captifs », et même ceux qui le sont n'ont pas à payer des tarifs abusivement élevés. Dans leur optique, l'accès accru menacerait leur survie à long terme comme entités commerciales et minerait du même coup le réseau de transport ferroviaire en général.

Textes réglementaires existants

Interconnexion
(Loi sur les transports au Canada, articles 127 et 128*)*

Un expéditeur qui n'a accès qu'à une seule compagnie ferroviaire au point d'origine ou de destination d'un chargement peut faire transférer son trafic à un autre transporteur (interconnexion) aux prix réglementaires, pourvu que le point d'origine ou de destination soit situé dans un rayon de 30 km autour d'un lieu de correspondance[2]. Les derniers prix fixés par l'Office des transports du Canada devaient couvrir la moyenne des coûts variables de l'interconnexion, majorée d'une contribution de 7,5 p. 100 aux coûts fixes de la compagnie ferroviaire.

Les expéditeurs ont déclaré au Comité que l'interconnexion parvenait en général à favoriser la concurrence et l'efficacité. Pour leur part, les compagnies ferroviaires affirment que les prix d'interconnexion en vigueur sont insuffisants pour couvrir leurs coûts fixes.

Droits de circulation
(article 138)

Cette disposition autorise les compagnies ferroviaires sous réglementation fédérale (y compris les compagnies ferroviaires américaines qui exercent leur activité au Canada) à demander à l'Office de faire circuler et d'exploiter leurs trains sur les lignes de chemin de fer d'une autre compagnie de compétence fédérale.

L'Office national des transports (qui a existé de 1988 à 1996) a reçu trois demandes de droits de circulation en 1991 : il en a rejeté deux pour des motifs de compétence et la troisième a été retirée avant même qu'il n'ait statué.

Sous le régime de la *Loi sur les transports au Canada*, aucune demande de droits de circulation n'a été reçue avant février 2001, lorsque deux demandes ont été formulées, demandes dont il est traité dans le chapitre 5.

Un vaste éventail d'utilisateurs du chemin de fer ont déclaré au Comité que le fait de restreindre les droits de circulation aux compagnies ferroviaires de compétence fédérale limitait sérieusement l'utilité de cette disposition pour promouvoir la concurrence. En revanche, la quasi-totalité des compagnies ferroviaires sont d'avis que l'élargissement de la disposition sur les droits de circulation menacerait la viabilité à long terme des infrastructures ferroviaires et réduirait l'efficacité de l'exploitation ferroviaire. Plusieurs provinces

s'opposent à une modification de la disposition en vigueur sur les droits de circulation. D'autres provinces militent en faveur d'un élargissement des droits de circulation.

Prix de ligne concurrentiels
(articles 129 à 136)

Un expéditeur établi à l'extérieur du rayon d'interconnexion de 30 km peut demander à l'Office d'établir un prix de ligne concurrentiel (PLC) pour faire transporter ses marchandises par le transporteur local jusqu'à un lieu de correspondance en vue de leur transfert à une compagnie ferroviaire assurant la liaison. Comme condition préalable, l'expéditeur doit conclure une entente avec le transporteur de liaison en ce qui concerne le reste du parcours. Par ailleurs, plusieurs restrictions s'appliquent aux PLC : ils ne peuvent être utilisés à la fois au point d'origine et au point de destination et la partie du transport auxquels ils peuvent s'appliquer ne peut dépasser la plus grande des distances suivantes : plus de 50 p. 100 du parcours ou 1 200 km. L'Office établit le PLC en fonction d'une combinaison des prix d'interconnexion qui s'appliquent et des recettes du transporteur tirées de l'acheminement de produits identiques ou semblables sur des distances semblables. Un PLC dure un an, à moins que l'expéditeur et le transporteur ne conviennent d'un autre délai.

Les PLC ont été introduits dans la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* et modifiés dans la *Loi sur les transports au Canada*. Entre 1988 et 1992, l'Office national des transports a établi cinq PLC, dont quatre, plusieurs années d'affilée, pour le même expéditeur, et les cinq ont donné accès à des exploitants de lignes principales aux États-Unis. Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1996, l'Office n'a reçu aucune demande de PLC.

Les expéditeurs affirment que les conditions préalables et les restrictions qui s'appliquent à l'utilisation des PLC constituent un obstacle bien réel au type de réparation dont ils croyaient bénéficier grâce à cette disposition. Par ailleurs, ils font état de deux restrictions générales à l'obtention d'une réparation de la part de l'Office (analysées plus loin sous la rubrique *Dispositions juridiques déterminant la réparation accordée par l'Office*).

Pour leur part, les compagnies ferroviaires pensent que les PLC servent essentiellement de moyen de négociation au lieu d'être un moyen de remédier à des préoccupations justifiables sur les tarifs. De plus, elles soutiennent que la méthode d'établissement de ces prix employée par l'Office est faussée,

étant donné que les coûts réels des réseaux ferroviaires ne sont pas entièrement remboursés.

Obligations relatives au niveau de services
(articles 113 à 116)

Les compagnies ferroviaires sont tenues de fournir des « installations convenables » pour le transport des marchandises. Un expéditeur qui estime qu'un transporteur ferroviaire ne s'est pas acquitté de cette obligation de service peut porter plainte. À l'examen des faits, l'Office peut ordonner à la compagnie ferroviaire de remplir ses obligations selon les modalités de forme et de temps qu'il estime indiquées. Depuis 1996, l'Office a été saisi de 18 plaintes ayant trait au niveau de services.

Les expéditeurs affirment que les obligations relatives au niveau de services constituent le fondement des dispositions existantes et futures sur l'accès concurrentiel. La baisse des tarifs qui pourrait résulter de réparations ordonnées par l'Office est sans valeur sans la garantie de services convenables. Par ailleurs, certains expéditeurs estiment que les retards attribuables à l'incapacité de l'Office à prendre des arrêtés provisoires *ex parte* au sujet des conflits sur le niveau de services sapent l'efficacité de ces dispositions.

Droit à un prix
(articles 118 et 121 à 125)

Un expéditeur qui veut faire transporter des marchandises sur un seul parcours ou sur un parcours exploité par plusieurs compagnies ferroviaires peut demander à la ou aux compagnies d'établir un prix pour le transport des marchandises. Si la compagnie refuse (renonçant de ce fait même au contrat), l'Office peut ordonner à la compagnie d'établir un prix. Si le prix s'applique à un parcours exploité par plusieurs compagnies, l'Office peut également répartir le prix entre les compagnies ferroviaires.

Depuis 1988, l'Office n'a été saisi que d'une seule demande de ce type et a donné l'ordre à la compagnie ferroviaire d'établir un prix entre le point d'origine et le point de destination déterminés par l'expéditeur.

Arbitrage
(articles 159 à 169)

L'arbitrage est accessible aux expéditeurs comme moyen de régler les différends avec les transporteurs au sujet des prix ou des conditions de service. Le processus prévoit qu'un arbitre indépendant analyse les offres

finales de l'expéditeur et du transporteur et prenne une décision en faveur de l'un ou de l'autre. Les parties à un arbitrage peuvent garder les détails de la décision d'arbitrage confidentiels et c'est souvent ce qu'elles font.

Vingt-trois demandes d'arbitrage ont été reçues depuis 1988, première année où les dispositions sont entrées en vigueur, et la plupart d'entre elles ont été présentées après 1996. Le Comité s'est laissé dire que plus de la moitié des différends soumis à l'arbitrage ont été réglés par les parties en cause avant la fin de l'audience d'arbitrage, ce qui porte à croire que l'existence de l'arbitrage incite à trouver une solution négociée.

Même si certains expéditeurs considèrent l'arbitrage comme un mécanisme efficace de règlement des différends, le temps et les dépenses qui entrent en jeu dans ce qui équivaut en fait à une procédure juridique complexe ont fait l'objet de critiques. Le processus d'arbitrage a été modifié récemment dans le cadre de la réforme du système de transport et de manutention du grain, et il existe désormais un processus d'arbitrage plus rapide pour les différends portant sur des frais de transport inférieurs à 750 000 $. L'expéditeur et le transporteur doivent déposer simultanément leurs offres finales, alors qu'auparavant, l'expéditeur devait déposer son offre avant le transporteur. Le nouveau régime existe depuis trop peu de temps pour que l'on sache si les lacunes perçues de l'ancien régime ont été corrigées.

Les exploitants de lignes principales sont d'avis que le processus d'arbitrage donne à l'expéditeur une chance de plus de réduire les prix sans aucun risque, alors qu'ils les ont déjà négociés en toute bonne foi. Ils aimeraient donc que l'arbitrage soit remplacé par un arbitrage commercial ordinaire.

Contrats confidentiels
(article 126)

Depuis 1987, les expéditeurs et les compagnies ferroviaires qui s'entendent sur des prix et des conditions de service sont autorisés à le faire dans un contrat confidentiel. Avant la LTN de 1987, tous les prix devaient être publiés. Par ailleurs, le CN et le CFCP étaient autorisés à fixer des prix collectivement. C'est ainsi qu'ils ont fait front commun pour concurrencer d'autres modes de transport; ils ont eu tendance à se concurrencer l'un l'autre au niveau du service plutôt que du prix.

La LTN de 1987 a amorcé le processus de libéralisation des services ferroviaires marchandises pour que les exploitants puissent exercer leurs activités sur des bases plus commerciales, où les contrats confidentiels sont

la norme. La majeure partie du trafic ferroviaire est aujourd'hui acheminée aux termes de contrats confidentiels. Certains expéditeurs sont mécontents de ne pas pouvoir comparer les prix des transporteurs[3].

Revenu admissible maximal pour le grain de l'Ouest
(articles 147 à 152)

Dans le cadre du projet de réforme du système de transport et de manutention du grain de l'Ouest qui est entré en vigueur le 1er août 2000, les revenus des compagnies ferroviaires sont assujettis à un plafond, ce qui veut dire que le revenu total tiré du transport du grain au cours d'une campagne agricole quelconque (du 1er août au 31 juillet) ne peut dépasser un certain montant, compte tenu du volume et de la distance de transport.

Le revenu maximal, qui est en fait une mesure de remplacement du régime préalable hautement réglementé, a pour but d'offrir une certaine flexibilité dans les tarifs de transport du grain tout en protégeant les agriculteurs en limitant le revenu global que les compagnies ferroviaires peuvent tirer du transport du grain[4].

L'exercice 2000–2001 étant la première campagne agricole applicable, l'expérience est trop limitée pour pouvoir en tirer des conclusions. Cependant, ni les expéditeurs ni les transporteurs ne semblent satisfaits des nouvelles règles. La différenciation des prix est autorisée, quoique dans les limites du revenu maximal. Certaines parties affirment que les transporteurs récupèrent les recettes perdues par d'autres moyens. D'autres déclarent que les diminutions de tarifs prévues ne se sont pas matérialisées. Pour leur part, les compagnies ferroviaires jugent que le revenu maximal est arbitraire et injustifié.

Dispositions juridiques déterminant la réparation accordée par l'Office

La loi fixe des conditions ou des critères qu'il faut respecter avant que l'Office ne puisse acquiescer à une demande. Deux dispositions occupent une place dominante.

Préjudice commercial important
[articles 27(2) et (3)]

Pour accorder une réparation, l'Office doit estimer que le demandeur subirait autrement un « préjudice commercial important ». Les expéditeurs sont d'avis que cette disposition constitue un fardeau abusif et un obstacle réel à la réparation que la Loi est censée offrir. Les transporteurs affirment pour

leur part que ce critère est parfaitement justifié et qu'il empêche les expéditeurs d'obtenir des réparations réglementées là où la concurrence existe déjà.

Prix et conditions commercialement équitables et raisonnables (article 112)

Cette disposition stipule que les prix ou tarifs fixés par l'Office doivent être « commercialement équitables et raisonnables vis-à-vis des parties ». Les expéditeurs estiment que ce critère est un obstacle inacceptable aux réparations demandées à l'Office.

Le transport ferroviaire des marchandises — Transporteurs et utilisateurs

La conjoncture économique

Financièrement, les compagnies ferroviaires ont réalisé d'énormes progrès depuis quelques années, ce qui est en partie attribuable à la vigueur de l'économie nord-américaine. En revanche, de nombreux utilisateurs du chemin de fer, en particulier les expéditeurs de produits en vrac comme le charbon ou le grain, qui en sont tributaires, éprouvent des difficultés financières qui résultent de la situation du marché propre à leur secteur.

Parfaitement conscient de cette dichotomie, le Comité fait état de deux questions dans son rapport provisoire : les perspectives économiques des divers secteurs desservis par les compagnies ferroviaires et la possibilité de maintenir la situation financière actuelle de l'industrie ferroviaire tout au long d'un cycle économique complet. Pour répondre à ces questions, il faut comprendre l'évolution de la conjoncture économique dans laquelle les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs devront exercer leur activité. Dans le système entièrement commercial qui s'est instauré, les perspectives économiques des compagnies ferroviaires et des utilisateurs sont inextricablement liées; dans une telle conjoncture, l'un des paramètres clés est la durabilité de la situation économique favorable de ces dernières années.

Les producteurs de marchandises en vrac, dont la prospérité revêt une importance vitale pour l'industrie ferroviaire, connaissent des difficultés considérables depuis quelques années, la principale tenant à la surcapacité mondiale, laquelle se traduit par une forte pression à la baisse sur les prix de nombreux produits de base. Ces problèmes n'ont rien de nouveau. En dollars indexés, les prix des exportations canadiennes axées sur les ressources naturelles baissent depuis les années 1970.

Comme les coûts de transport sont l'un des principaux éléments des prix à la livraison des marchandises en vrac, la stagnation soutenue des prix des ressources non pétrolières a des conséquences importantes : les producteurs continueront de rechercher des moyens de réduire leurs coûts globaux de transport, de sorte que le réseau de transport ferroviaire du Canada doit être le plus concurrentiel et le plus efficient possible.

La politique publique, les règlements et le secteur du transport ferroviaire

La transformation de l'industrie ferroviaire canadienne depuis 30 ans est attribuable à quatre facteurs distincts :

- une évolution des principes propres à la réglementation, qui s'est articulée dans divers textes de loi successifs;
- le retrait du gouvernement fédéral d'une participation directe à l'industrie, en tant que propriétaire des Chemins de fer nationaux du Canada et que pourvoyeur de subventions aux régions et aux divers modes de transport;
- la mise en place des deux accords de libre-échange nord-américains;
- la réaction des exploitants de compagnies ferroviaires à la liberté commerciale que leur procurent la nouvelle réglementation et la nouvelle politique.

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les réformes réglementaires sont survenues en trois étapes. La *Loi nationale sur les transports* de 1967 a considérablement accru la liberté d'établir des tarifs commerciaux, permettant ainsi aux compagnies ferroviaires prises collectivement de livrer une concurrence plus efficace aux autres modes de transport. La loi de 1987 a éliminé l'établissement de tarifs collectifs et introduit les contrats confidentiels pour stimuler et encourager la concurrence entre les compagnies ferroviaires au chapitre des prix et des services.

La *Loi sur les transports au Canada* de 1996 est principalement axée sur des questions opérationnelles, offrant plus de latitude aux compagnies ferroviaires pour rationaliser leur infrastructure matérielle. Les obstacles à l'abandon de lignes de chemin de fer ont été réduits et on a encouragé la création de compagnies ferroviaires d'intérêt local. En 2000, le CN et le CFCP exploitaient moins des deux tiers des lignes de chemin de fer au Canada (soit beaucoup moins qu'auparavant) et les compagnies ferroviaires d'intérêt local formaient une industrie appréciable[5]. Depuis 1996, le CN comme le CFCP cherchent à

devenir des exploitants de lignes principales à forte densité, tout comme leurs homologues américains l'ont fait au début des années 1980.

Les répercussions de la libéralisation du commerce qui a suivi l'adoption de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et de l'Accord de libre-échange nord-américain ont été multiples, accélérant l'intégration des économies nord-américaines, stimulant les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis et jouant un rôle de premier plan dans l'expansion économique du Canada. Entre 1993 et 1999, les exportations canadiennes vers les États-Unis ont augmenté de 13 p. 100 par année et représentent aujourd'hui 87 p. 100 de toutes les exportations canadiennes. Les importations en provenance des États-Unis ont augmenté de 11 p. 100 par année au cours de la même période[6].

L'évolution des structures d'exploitation du CN et du CFCP reflète ces tendances au niveau de l'économie et de la réglementation. Ces deux compagnies ferroviaires ont adopté des stratégies visant à renforcer leur position aux États-Unis et à tisser des liens jusqu'à l'intérieur du Mexique. Grâce à des filiales américaines détenues depuis longtemps et à un plus grand nombre d'acquisitions récentes, le CN et le CFCP sont aujourd'hui des compagnies parfaitement intégrées à l'échelle continentale. Le trafic transfrontalier et le trafic acheminé dans la zone continentale des États-Unis représentent aujourd'hui près de la moitié de leurs recettes totales. Le CN et le CFCP sont effectivement devenus des compagnies nord-américaines ayant leur siège social au Canada.

Résultats opérationnels et financiers

Volumes de trafic

Tandis que l'économie du Canada et celles du monde prenaient de l'expansion, il en est allé de même des volumes de trafic des compagnies ferroviaires. Il n'en reste pas moins que leur croissance a été quelque peu lente et a représenté moins de la moitié du taux de croissance de la production industrielle globale du Canada. Selon Statistique Canada, l'augmentation du trafic ferroviaire, en tonnes et en tonnes-kilomètres, n'a été que de 0,8 p. 100 par an entre 1988 et 1999; depuis 1996, pendant une croissance soutenue de l'économie, le nombre de tonnes transportées a augmenté de 1,5 p. 100 par an et celui des tonnes-kilomètres, de 1,7 p. 100 par an[7].

Ce phénomène s'explique par la dépendance continue de l'industrie ferroviaire à l'égard du secteur des marchandises en vrac. En raison de la

flexibilité inhérente de ses services, l'industrie du camionnage a davantage profité de la croissance de la nouvelle économie que le train, malgré les efforts considérables déployés par les compagnies ferroviaires pour conquérir une plus grande part du trafic à forte croissance et de grande valeur. De plus, le secteur du camionnage a été le principal bénéficiaire de la croissance des échanges nord-sud.

Tarifs marchandises

L'élimination en 1987 de l'établissement de tarifs collectifs au profit de contrats confidentiels a exercé une très forte pression à la baisse sur les tarifs marchandises des compagnies ferroviaires. Mesurée en fonction des recettes moyennes par tonne-kilomètre, la moyenne des tarifs marchandises a nettement chuté depuis 1987[8]. Par exemple, les indices conçus par Transports Canada révèlent que les recettes moyennes par tonne-kilomètre ont régressé de 10 p. 100 en termes nominaux et de 26 p. 100 en termes réels entre 1988 et 1999 (en utilisant l'indice implicite du produit intérieur brut pour tenir compte de l'inflation)[9].

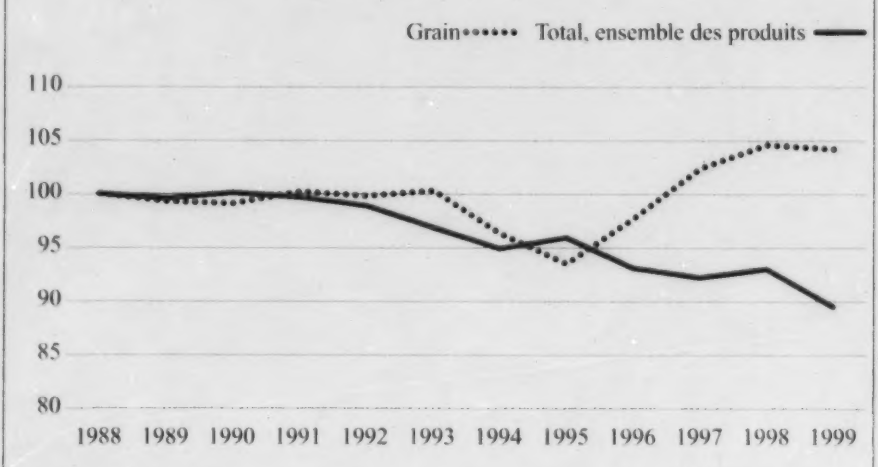
Les indices de Transports Canada fournissent également des données à propos de divers groupes de produits. En dépit d'écarts significatifs entre les groupes, les indices des tarifs marchandises moyens indiquent que les tarifs de la décennie qui a débuté en 1988 ont chuté ou ont été stables pour chaque groupe de produits, à l'exception du grain, seul produit réglementé (figure 4.1).

Ces statistiques ne reflètent pas l'expérience de tous les expéditeurs. Il est possible, par exemple, qu'une baisse des taux moyens pour un groupe de produits particulier reflète une chute des taux pour un nombre relativement restreint de gros expéditeurs et une hausse des taux pour un plus grand nombre d'expéditeurs qui ont de plus petits volumes à expédier. C'est en partie pour combler le manque de renseignements que le Comité a mené un sondage auprès des expéditeurs[10].

Les tarifs de transport du grain méritent un examen plus approfondi, vu que leur évolution a un rapport direct avec les réformes de la réglementation. Entre 1988 et 1995, les tarifs ont été à la baisse et la majeure partie de ce repli est survenue entre 1993 et 1995. En 1995, l'adoption d'une nouvelle loi a modifié le régime réglementaire en éliminant les examens des coûts du grain et en autorisant des rajustements en fonction de l'inflation. Depuis lors, les taux de transport du grain ont progressé pour atteindre un niveau record

Indices des recettes des compagnies ferroviaires par tonne-kilomètre, établis par Transports Canada — Grain et ensemble des produits Figure 4.1

$ courants de 1988 = 100



depuis dix ans. Il se peut toutefois que ces taux baissent de nouveau par suite du plafonnement des revenus adopté en 2000.

Recettes d'exploitation

L'association d'une croissance lente des volumes et d'une baisse des tarifs moyens s'est soldée par une faible croissance des recettes d'exploitation des compagnies ferroviaires depuis la fin des années 1980 (voir figure 4.2). Les effets du cycle économique se sont reflétés dans les recettes totales, en particulier durant la récession du début des années 1990 et la relance de l'économie de la fin des ces années. Les recettes d'exploitation des compagnies ferroviaires canadiennes en 1999, année record pour l'économie, ont été à peine supérieures au niveau atteint à la fin des années 1980, période record précédente.

Croissance de la productivité

La mesure standard de la productivité des installations fixes des compagnies ferroviaires est la densité du trafic, exprimée généralement en tonnes-milles brutes par mille (ou en tonnes-kilomètres brutes par kilomètre) de voie exploitée. Depuis dix ans, la densité du trafic sur les chemins de fer canadiens

Évaluation et évolution des tarifs marchandises

Pendant ses travaux, le Comité a constaté que l'évolution des tarifs marchandises suscitait de vives controverses. Les principaux résultats de l'enquête du Comité sont résumés ci-dessous. Un document de travail (sur le CD-ROM qui accompagne ce rapport) donne une explication des données et présente une analyse détaillée.

Indices de Transports Canada. Les indices des recettes par tonne-kilomètre (r/tk) révèlent que les tarifs marchandises sont demeurés stables ou ont chuté, en moyenne, pour tous les principaux groupes de produits, exception faite du grain, entre 1988 et 1999. Ces indices servent à éviter certains des problèmes statistiques associés à l'utilisation des données brutes relatives aux recettes par tonne-kilomètre.

- L'indice s'appliquant au trafic global a régressé de 10 p. 100 en termes nominaux et de 26 p. 100 en termes réels entre 1988 et 1999. Les données brutes relatives aux recettes par tonne-kilomètre montrent le même résultat, ce qui semble suggérer que, dans l'ensemble, l'hétérogénéité globale du trafic ou la longueur des parcours n'a pas beaucoup varié.
- Entre 1988 et 1999, les indices ont chuté ou ont été stables pour chaque groupe de produits, à l'exception du grain (seul produit réglementé), les chutes les plus importantes ayant été enregistrées dans les secteurs des produits chimiques et du pétrole, du fer et de l'acier.
- L'indice des « autres produits en vrac » (qui comprend le charbon, la potasse, le minerai de fer et les minerais ou concentrés de métaux non ferreux) a subi une baisse importante entre 1995 et 1999, baisse attribuable surtout au charbon.
- Après avoir enregistré une chute de 7 p. 100, l'indice du grain a augmenté de 11 p. 100 entre 1995 et 1999, fait attribuable à l'élimination des examens des coûts du grain et de la réglementation, des rajustements en fonction de l'inflation étant autorisés, ainsi qu'à la suppression des subventions. Ce résultat exclut également tout changement pouvant être attribué au nouveau plafonnement des recettes.

Sondage mené auprès des expéditeurs par le Comité. Un grand nombre de ceux qui ont répondu au sondage effectué par le Comité, soit 47 p. 100 d'expéditeurs à l'intérieur des frontières, 58 p. 100 des affréteurs transfrontaliers et 57 p. 100 des usagers du transport intermodal, ont dit avoir subi des hausses de tarifs marchandises entre 1995 et 2000. L'échantillon était cependant limité.

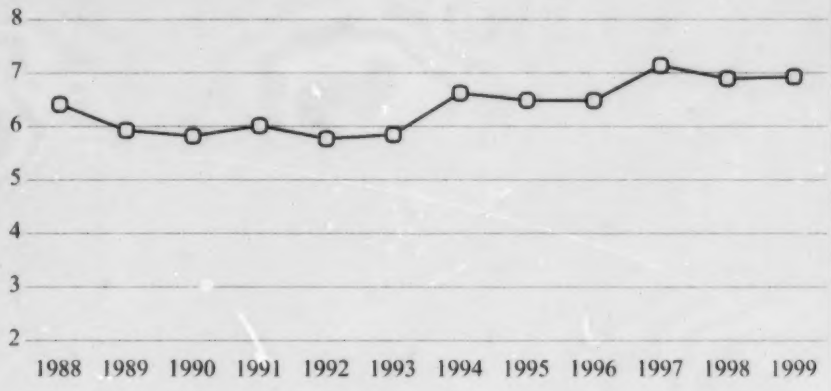
Les résultats rendent compte de ce qu'ont connu les expéditeurs en 2000, contrairement aux indices de Transports Canada. Il se peut aussi qu'un grand nombre de petits expéditeurs aient dû absorber des hausses de tarifs, mais, dans l'ensemble, la diminution des tarifs marchandises s'appliquant au transport de plus gros volumes les compensent.

Transfert des gains de productivité. Les données recueillies révèlent que ces dernières années, les gains de la productivité globale des compagnies ferroviaires ont été transférés dans une grande mesure aux expéditeurs, soit environ 40 p. 100 entre 1995 et 1999. De 1988 à 1999, environ 75 p. 100 des gains de la productivité globale des facteurs ont été transmis aux expéditeurs. Ce transfert considérable des gains de productivité permet de conclure que la concurrence dans les chemins de fer est, dans l'ensemble, plutôt vive.

-2

Recettes d'exploitation des compagnies ferroviaires canadiennes qui transportent des marchandises, 1988–1999

en milliards de dollars



Source : Association des chemins de fer du Canada, *Tendances ferroviaires*, divers numéros.

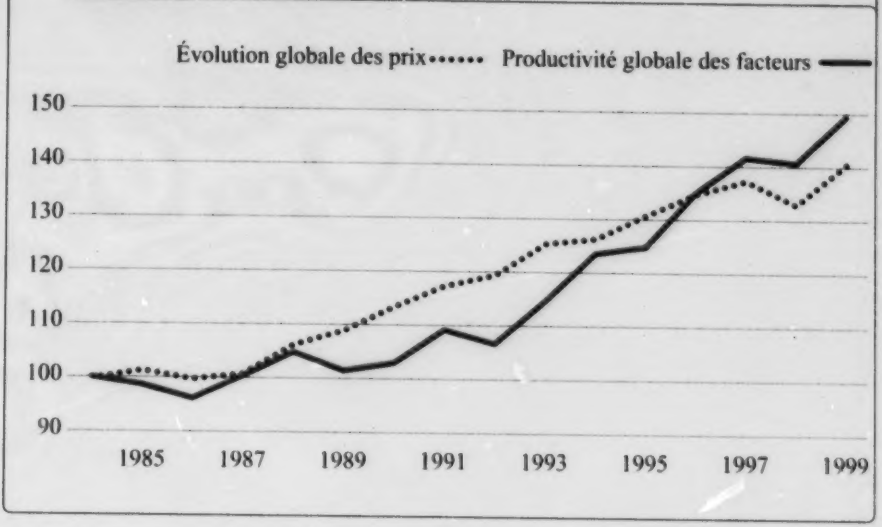
a augmenté de près de 80 p. 100, la majeure partie des gains étant survenue depuis le milieu des années 1990 et l'adoption de la *Loi sur les transports au Canada*.

Les recettes tonnes-milles par employé constituent la mesure la plus courante de la productivité de la main-d'œuvre. Contrairement à la poussée de la productivité des installations fixes résultant de la loi, la hausse de la productivité de la main-d'œuvre a été plus continue.

Les gains enregistrés au chapitre de la densité du trafic et de la productivité de la main-d'œuvre sont impressionnants, mais les deux mesures illustrent la production par rapport à un seul facteur utilisé dans le processus de production et ne fournissent donc pas un tableau complet de la situation. Une mesure qui convient mieux est la productivité globale des facteurs (PGF), ratio entre un indice de la production totale et un indice de tous les facteurs de production[11].

Entre 1988 et 1999, la PGF des compagnies ferroviaires du Canada a augmenté de 43 p. 100, plus de la moitié de ce gain étant survenue depuis 1995 (voir figure 4.3). On peut suivre le partage moyen des gains de productivité en comparant la PGF à une partie du prix des facteurs de

Indices de la productivité et de l'évolution des prix des compagnies ferroviaires, 1984 = 100



production versés par rapport au prix de production perçu, autrement dit l'évolution globale des prix (ÉGP). À mesure que les compagnies ferroviaires absorbent une hausse des prix des facteurs de production, elles doivent augmenter les prix de production, bien que les pressions concurrentielles exercées limitent leur marge de manoeuvre. La productivité permet aux entreprises d'absorber les hausses du prix des facteurs de production. En comparant l'ÉGP et la PGF, on peut ainsi calculer la productivité ainsi que l'ampleur, en moyenne, de la répercussion de cette productivité sur les clients. Ainsi, l'analyse de l'ÉGP permet d'établir que la productivité des compagnies ferroviaires, avant le milieu des années 1990, ne suffisait pas à compenser les baisses successives intervenues dans les prix fixés par ces dernières par rapport aux coûts des facteurs de production, ce qui explique la perte de vitesse financière des compagnies ferroviaires. Près de 75 p. 100 des gains de productivité réalisés entre 1988 et 1999 ont été répercutés sur les expéditeurs. Plus récemment, cependant, les compagnies ferroviaires en ont retenu une part plus importante, soit environ 60 p. 100 depuis 1995. Mais il reste à voir si cette évolution se maintiendra[12].

Résultats financiers

Rentabilité dans les années 1990 : plusieurs indicateurs témoignent de l'amélioration considérable des résultats nets du CN et du CFCP. Une statistique essentielle qui sert depuis longtemps à évaluer les résultats financiers dans le secteur des transports est le ratio d'exploitation, mesure des coûts d'exploitation en pourcentage des recettes d'exploitation (figure 4.4 : puisque les coûts d'exploitation sont le numérateur et les recettes d'exploitation le dénominateur du ratio d'exploitation, une baisse de ce dernier traduit une amélioration de la rentabilité de l'exploitation). En l'espace de neuf ans, soit de 1991 à 1999 inclusivement, le ratio d'exploitation combiné des deux compagnies ferroviaires de catégorie I du Canada qui transportent des marchandises est passé de plus de 90 p. 100 à moins de 80 p. 100.

Il importe également de signaler, comme l'illustre la figure 4.4, que les compagnies ferroviaires canadiennes ont nettement amélioré leurs résultats par rapport à leurs homologues des États-Unis. Pendant la majeure partie

Ratios d'exploitation des compagnies ferroviaires canadiennes et américaines (charges spéciales non comprises)

Source : Canada : résultats des compagnies ferroviaires déclarés à la Commission canadienne des transports, à l'Office national des transports, à l'Office des transports du Canada et à Statistique Canada. États-Unis : Association of American Railroads et résultats des compagnies de chemin de fer déclarés au Surface Transportation Board.

des années 1990, les ratios d'exploitation des compagnies ferroviaires américaines ont été systématiquement supérieurs à ceux des compagnies canadiennes de catégorie I. En 1999 cependant, l'écart s'était réduit et les compagnies ferroviaires canadiennes affichaient des résultats supérieurs à ceux de leurs homologues américains[13].

Rentabilité par rapport à d'autres secteurs industriels

Il est révélateur de comparer la rentabilité des compagnies ferroviaires canadiennes à celle d'autres secteurs industriels. Ici aussi, différents indicateurs présentent de l'intérêt, même si chacun a ses propres limites méthodologiques. Il n'en reste pas moins que les mesures concordent généralement. Que l'on utilise le rendement du capital employé ou celui des capitaux propres, la conclusion est sans équivoque : malgré l'amélioration des résultats de ces dernières années, la rentabilité des compagnies ferroviaires est comparable mais n'est certainement pas supérieure à celle d'autres industries canadiennes (tableau 4.5)[14]. Parallèlement, la façon dont les compagnies ferroviaires sont gérées et relèvent les défis d'aujourd'hui et de demain semble susciter l'optimisme des marchés financiers.

Maintien des dépenses en immobilisations des compagnies ferroviaires

Le mandat du Comité comprenait l'examen de l'efficacité globale du cadre législatif et réglementaire actuel pour soutenir les niveaux élevés de dépenses en immobilisations nécessaires pour accroître la productivité et encourager l'innovation. En même temps, il existe un recoupement important entre le maintien des dépenses en immobilisations et l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire. Les mesures visant à renforcer cet accès risquent d'avoir une incidence profonde sur le maintien des dépenses en immobilisations, question dont le Comité a tenu compte dans son rapport provisoire.

Les préoccupations suscitées par le maintien des dépenses en immobilisations des compagnies ferroviaires sont attribuables à une réalité fort simple. Une étude réalisée pour le compte du Comité estime que les compagnies ferroviaires de catégorie I qui assurent le transport de marchandises devront investir environ 1,3 milliard de dollars par an pour les cinq prochaines années uniquement pour renouveler des éléments d'actif qui se déprécient[15].

Rendement du capital employé

	2000		Moyenne 1996–2000	
	%	Rang	%	Rang
CN	15,39	286	11,81	265
CFCP	14,85	300	N/D	N/D

Rendement des capitaux propres

	2000		Moyenne 1996–2000	
	%	Rang	%	Rang
CN	14,43	279	14,74*	147*
CFCP	15,89	234	N/D	N/D

N/D — non disponible.

* Tient compte des bonifications de 774 millions de dollars de l'impôt sur le revenu intervenues uniquement en 1996 à la suite de la privatisation de l'entreprise.

Source : « The Globe and Mail, Report on Business, The Top 1000 », juillet 2001 données anticipées. Calcul des taux de rendement du CFCP selon les définitions du *Report on Business, The Top 1000*, taux classés comme s'il s'agissait d'une société cotée en bourse.

Rétrospective des dépenses en immobilisations

La figure 4.6 résume les investissements nets engagés par l'industrie canadienne du transport ferroviaire entre 1955 et 2000[16]. Ces chiffres montrent la difficulté qu'il y aura à assurer la durabilité des investissements : sur les 44 années illustrées, il y en a 27 où les compagnies ferroviaires ont investi moins que ce qu'elles auraient dû uniquement pour assurer l'entretien de l'ensemble de leurs actifs. Au cours de la décennie entre 1985 et 1995, la dépréciation des immobilisations du réseau ferroviaire a dépassé chaque année les investissements d'un montant oscillant entre 100 et 700 millions de dollars. Depuis 1985, l'année 1997 est la première où les investissements des compagnies ferroviaires dans leurs réseaux ont dépassé le niveau de dépréciation.

Cette courbe inégale des investissements s'est produite dans le contexte des caractéristiques d'utilisation de capitaux propres aux compagnies ferroviaires et des changements intervenus dans les politiques, les textes législatifs et la nature du régime réglementaire.

Le transport ferroviaire des marchandises — Transporteurs et utilisateurs
Points saillants

- La suite des réformes législatives et réglementaires qui a débuté en 1967 et s'est accélérée en 1987 et en 1996 est responsable de la résurgence de l'industrie ferroviaire canadienne et de sa capacité renouvelée d'offrir des services de transport ferroviaire efficaces.
- Les gains d'efficacité opérationnelle et de solidité financière des compagnies ferroviaires sont le fruit d'une nette amélioration de la productivité résultant de la réorganisation et de la rationalisation.
- La rentabilité des compagnies ferroviaires est comparable mais non supérieure à celle d'autres entreprises canadiennes. Les résultats actuels sont toutefois récents et ont été atteints à une époque de forte croissance économique générale.
- Les résultats financiers du CN et du CFCP soutiennent actuellement bien la comparaison avec ceux de leurs homologues américains.
- Les expéditeurs dont les compagnies ferroviaires dépendent le plus (les producteurs de marchandises en vrac) sont l'objet depuis quelques années de pressions financières considérables, essentiellement à cause du long déclin des prix des produits non pétroliers en vrac.

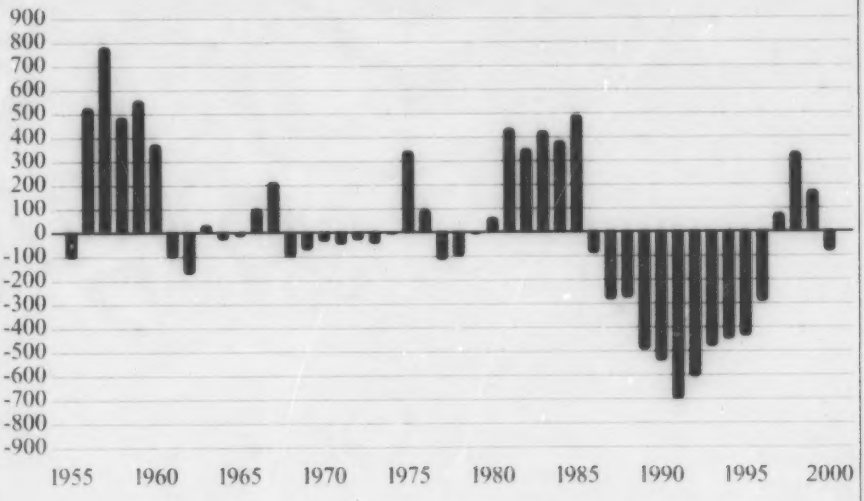
L'une des questions cruciales qui se posent aux décideurs est de savoir si la conjoncture économique actuelle relativement favorable pour les compagnies ferroviaires peut durer. L'état de santé actuel des compagnies ferroviaires est un phénomène récent et l'aptitude des compagnies ferroviaires à faire face à un fléchissement de l'activité économique n'a jamais été mise à l'épreuve. L'évolution de la politique publique et le boom économique ont contribué à engendrer la situation actuelle, mais leurs effets finiront par s'épuiser.

Il se peut que les gains de productivité et de rentabilité futurs des compagnies ferroviaires soient plus difficiles à atteindre que par le passé. Les importantes économies résultant de la diminution du réseau ferroviaire exploité et du nombre d'employés ont pour la majeure partie été réalisées. Il se peut qu'il faille trouver de nouvelles économies sur un terrain moins fertile immédiatement, soit par une gestion améliorée des ressources matérielles et humaines existantes, soit par des investissements dans les techniques et l'infrastructure.

Les compagnies ferroviaires sont parmi les entreprises les plus capitalistiques. Une fois engagés, les capitaux investis dans les compagnies ferroviaires restent relativement immobiles à court et à moyen terme. Cela constitue un obstacle important à la pénétration de nouvelles entreprises dans des corridors bien précis et insuffle une certaine prudence aux compagnies existantes lorsqu'il est question de nouveaux investissements importants. Toutefois, cela permet également d'importants gains qu'augmente la densité du trafic.

Investissements nets des compagnies ferroviaires
en millions de dollars de 1992

Figure 4.1



Note : Investissement net = investissement — amortissement constant.
Sources : Séries CANSIM D832520 et D832528 de Statistique Canada; le Conference Board du Canada.

Enfin, il y a un délai considérable entre le moment où les capitaux sont investis (ou les éléments d'actif se déprécient) et le relèvement de la productivité (ou la dégradation manifeste du réseau). Les compagnies ferroviaires peuvent supporter des années et même des décennies d'investissements insuffisants avant que la défaillance du réseau ne soit manifeste; de même, il faut des années d'investissements soutenus pour rattraper les négligences du passé.

Incidence du milieu de la réglementation

Chacun des jalons des politiques publiques a influé sur l'aptitude des compagnies ferroviaires à obtenir des capitaux. La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* a exposé les compagnies ferroviaires à la concurrence tarifaire sans pour autant leur permettre de se débarrasser facilement des lignes déficitaires ou de se restructurer d'une autre manière, de sorte que les coûts sont restés élevés. Lorsqu'on associe ce phénomène au fléchissement de l'activité économique au début des années 1990, on comprend que les dépenses en immobilisations soient tombées bien au-dessous des niveaux de dépréciation et y soient restées au cours des dix années qui ont suivi.

Lorsque la *Loi sur la commercialisation du CN* de 1995 a transformé le CN en entreprise privée, il y a eu subitement des actionnaires qui s'attendaient à un rendement du capital investi. Pour la première fois, le CN a dû faire face aux mêmes signaux du coût du capital que ses principaux concurrents, alors que le gouvernement n'était plus là pour garantir sa dette. L'année 1995 a également vu la fin de la plupart des subventions versées par le gouvernement fédéral aux expéditeurs. À quelques exceptions près, les recettes des compagnies ferroviaires proviendraient dorénavant des expéditeurs faisant appel à leurs services selon des tarifs négociés sur une base commerciale. Depuis lors, le cours de l'action témoigne de l'assurance des investisseurs que les compagnies ferroviaires sont bien gérées.

Le jalon suivant, soit la *Loi sur les transports au Canada* de 1996, a permis aux compagnies ferroviaires d'abandonner des lignes de chemin de fer pour des raisons commerciales et non réglementaires. L'effet positif sur les compagnies ferroviaires s'est fait immédiatement sentir et a même persisté, aidé cette fois-ci par une économie en pleine ébullition. Les exploitants de lignes principales se sont débarrassés de leurs lignes déficitaires, ont augmenté la densité du trafic et ont redressé leurs ratios d'exploitation, qui avaient atteint des niveaux quasi catastrophiques, transformant du même coup des investissements commerciaux peu attrayants en investissements séduisants. La nouvelle philosophie de la loi à l'égard de l'abandon de lignes de chemin de fer a de fait entraîné la création d'une industrie des chemins de fer d'intérêt local.

Depuis 1996, les exploitants de lignes principales ont investi considérablement dans leurs réseaux, les fonds provenant en très grande partie des recettes et relativement peu des marchés de la dette et des actions[17]. Contrairement à d'autres moyens de transport, les compagnies ferroviaires sont propriétaires de la quasi-totalité des infrastructures qu'elles utilisent. Depuis que le gouvernement fédéral s'est retiré de la propriété des compagnies ferroviaires et de la plupart des subventions, elles et leurs investisseurs sont aujourd'hui les seules sources de nouveaux capitaux pour leurs besoins d'entretien ou d'agrandissement.

Incertitudes du marché des capitaux

Perspectives économiques

Les rentrées de fonds étant la principale source de capitaux pour les compagnies ferroviaires, la disponibilité de capitaux est extrêmement sensible à la fois à la demande économique globale et aux variations sectorielles. Selon les

prévisions à moyen terme actuellement établies, la croissance économique devrait se poursuivre dans tous les secteurs. Les compagnies ferroviaires pourront continuer à financer leurs investissements à même leurs rentrées de fonds; toutefois, certains risques dus aux circonstances économiques et concurrentielles auxquelles les expéditeurs de produits en vrac sont confrontés, le risque d'un ralentissement prolongé de l'économie ou des chocs économiques moins rudes, comme un changement dans la composition du trafic, risquent de se traduire par des changements imprévus dans les recettes.

Investissements supérieurs aux niveaux de maintien

Le montant susmentionné de 1,3 milliard de dollars des investissements annuels nécessaires ne couvre que l'amortissement; il ne prévoit pas l'augmentation normale du volume d'une amélioration majeure de la productivité ou le besoin d'acquérir de nouvelles technologies. À cet égard, le changement de caractère des investissements des compagnies ferroviaires à la fin des années 1990, par rapport à la décennie précédente, est significatif. Une part importante des dépenses récentes a porté sur des domaines comme les systèmes informatiques et l'achat de nouvelles locomotives et de nouveaux wagons. Cette tendance devrait se poursuivre. Une bonne part des gains de productivité des compagnies ferroviaires entre le milieu et la fin des années 1990 a résultée de la rationalisation des infrastructures. Les possibilités d'une rationalisation plus poussée sont limitées. Les hausses futures de productivité ont beaucoup plus de chances de résulter d'investissements importants et soutenus dans de nouveaux systèmes, de nouveaux matériels et des techniques innovatrices.

Capacité d'attirer des investisseurs

Les compagnies ferroviaires de catégorie I n'ont que récemment atteint un rendement qui les rapproche de leurs homologues américains et d'autres secteurs industriels. Il leur reste toutefois à prouver qu'elles pourront maintenir ce cap même si la conjoncture économique était moins favorable.

La conjoncture de politique publique

L'industrie canadienne des services ferroviaires marchandises vient à peine de se sortir d'un carcan réglementaire rigide. Étant donné que la solidité financière du secteur ferroviaire est elle aussi récente, l'avenir du cadre législatif et réglementaire revêt une importance accrue dans l'optique des éventuels investisseurs. La façon dont le gouvernement règle l'ensemble des questions stratégiques (fusions possibles, fiscalité, propositions d'accès aux

services ferroviaires et régime du grain) entrera en ligne de compte dans les calculs des investisseurs au sujet du CN et du CFCP.

Les chemins de fer d'intérêt local et les investissements

Un sous-produit important de la *Loi sur les transports au Canada* est un secteur de chemins de fer d'intérêt local qui est devenu un élément vital du réseau national de transport ferroviaire des marchandises. Les exploitants de chemins de fer d'intérêt local sont importants pour les clients, car ils offrent un choix d'accès à divers transporteurs et une alternative à la perte des services ferroviaires. En plus de fournir des services locaux, ils revêtent de l'importance pour les exploitants de lignes principales en leur assurant un service d'apport dans le cadre de leurs propres activités à forte densité. Peu importe qu'une compagnie ferroviaire soit importante ou petite, la question du renouvellement des investissements reste la même : en tant que gros consommateurs de capitaux, les compagnies ferroviaires doivent être en mesure de maintenir leurs investissements à un niveau suffisant pour garantir le rendement du réseau et accroître la productivité.

Par rapport au CN et au CFCP, la nature et l'histoire récente du secteur des chemins de fer d'intérêt local rendent plus difficile la prévisibilité de la pérennité de leurs investissements. Toutefois, de par leur nature même, de nombreuses compagnies d'intérêt local sont des compagnies à faible densité de trafic. Les bénéfices sont donc marginaux.

On dispose de très peu de données directes sur les dépenses en immobilisations des compagnies d'intérêt local. Pour l'essentiel, toutefois, les compagnies d'intérêt local doivent investir dans le renouvellement et la modernisation de leurs voies. Beaucoup ont déjà entrepris des programmes de ce genre. Au cours des dix prochaines années, elles seront nombreuses à devoir remplacer ou reconstruire un bon nombre de leurs locomotives. Les plus grandes dépenses en immobilisations que devront engager de nombreuses compagnies d'intérêt local au cours des années à venir ont trait à la modernisation de la voie pour respecter la nouvelle norme selon laquelle des wagons de marchandises de 286 000 livres peuvent circuler sur les lignes principales. Beaucoup de compagnies d'intérêt local n'acheminent pas un trafic suffisant pour engager de tels investissements, et il reste à savoir ce qu'il adviendra des compagnies qui ne peuvent se permettre de moderniser leur infrastructure pour accueillir des wagons plus lourds[18].

À l'instar des compagnies de catégorie I, la principale source de financement du renouvellement de l'actif des compagnies ferroviaires d'intérêt local

réside dans leurs gains futurs. Les investisseurs éventuels recherchent une base de trafic diversifiée, des perspectives raisonnables de croissance et de solides rapports avec un partenaire exploitant des services de transport ferroviaire longue distance.

Quelques compagnies d'intérêt local ont déclaré une augmentation de leur trafic depuis qu'elles ont acquis des lignes du CN ou du CFCP et elles ont élaboré des plans de réinvestissement à long terme. D'autres ont traversé une crise financière du fait qu'un important expéditeur a fermé boutique ou en raison d'une dépense majeure imprévue et inévitable. D'autres encore peuvent réaliser des bénéfices suffisants pour poursuivre leur activité, même si elles ont peu de chances de survivre à long terme si elles n'arrivent pas à financer leurs dépenses essentielles et que leur capacité d'exploitation se détériore. Dans quelques rares cas, le renouvellement des investissements ne se justifie pas commercialement, mais les municipalités (parfois de concert avec les expéditeurs) sont intervenues pour préserver une ligne de chemin de fer tout en en sous-traitant l'exploitation quotidienne à une compagnie d'intérêt local.

À défaut de fonds suffisants provenant directement des recettes ou des investisseurs, les solutions sont rares. Certes, les gouvernements provinciaux ont subventionné certaines immobilisations des compagnies d'intérêt local. Dans certains cas, la Saskatchewan, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont aidé à payer les frais de démarrage ou les coûts de projets particuliers. Le Québec verse une somme égale à celle du secteur privé dans des projets de rétablissement ou d'accroissement de la capacité de chemins de fer d'intérêt local. Une autre source possible de financement de ces compagnies réside dans leurs partenaires du transport longue distance, même si cette solution ne s'est pas encore matérialisée de manière significative.

Conclusions

Perspectives économiques et financières

L'orientation à donner à la politique publique est essentiellement liée à la nécessité de prévoir les circonstances et les événements futurs et, à ce chapitre, seules des hypothèses prudentes peuvent être avancées. L'avenir financier des compagnies ferroviaires et de leurs usagers demeure une inconnue de taille. Les compagnies ferroviaires canadiennes de catégorie I qui transportent des marchandises sont, pour la toute première fois, des entreprises commerciales rentables. Les clients les plus importants des

compagnies ferroviaires éprouvent eux-mêmes de sérieuses difficultés financières, tendance qui risque de se poursuivre. Les recettes tirées de ces sources semblent ne pouvoir que peu augmenter. Les compagnies ferroviaires canadiennes, étant devenues entre-temps des entreprises commerciales à part entière, ont prospéré sous une conjoncture relativement facile alors que l'économie était exceptionnellement solide. Un régime responsable doit tenir compte des fluctuations des recettes et des bénéfices des compagnies ferroviaires à mesure que l'économie du pays suit son cycle économique inévitable.

Deuxième mise en garde : il faut bien comprendre qu'une grande partie des gains de productivité réalisés par les compagnies ferroviaires ces dernières années est attribuable à un fait exceptionnel, soit au dégraissage des coûts et à la restructuration des biens matériels. À l'avenir, il se pourrait que ces gains soient plus difficiles à réaliser et que leur coût d'investissement soit plus élevé.

Le Comité désire informer les décideurs et les législateurs qu'ils ne peuvent ni compter sur une hausse soutenue des bénéfices réalisés par les compagnies ferroviaires ni sur d'importants gains de productivité pour pouvoir conserver un réseau ferroviaire efficace et concurrentiel. Le défi qui consiste à concilier les demandes de baisse de tarifs par les usagers et les recettes que les compagnies ferroviaires doivent enregistrer pour pouvoir entretenir le réseau ne sera pas facile à éviter. En guise d'objectif stratégique primordial, le Comité estime qu'il faudrait profiter de la vigueur renouvelée du réseau ferroviaire, énumérer les problèmes qui demeurent et éviter de prendre des mesures qui risquent de créer plus de difficultés qu'elles ne parviennent à résoudre.

Renouvellement des capitaux

Le Comité estime que les exploitants de lignes principales au Canada sont désormais bien placés pour engager les dépenses en capital voulues pour entretenir et améliorer leurs réseaux, conclusion qu'il aurait été impossible de tirer il y a une dizaine d'années.

Les investissements de capitaux ont considérablement augmenté ces dernières années. La privatisation du CN, l'adoption de la *Loi sur les transports au Canada* qui assure la libre gestion des éléments d'actif, ainsi qu'une économie en pleine ébullition ont favorisé l'investissement. Cependant, le renouvellement des investissements en capitaux doit être évalué tout au long du cycle économique.

La fiscalité représente un autre facteur d'une grande importance. Deux questions entrent en jeu : l'imposition des compagnies ferroviaires par rapport aux autres secteurs industriels et leur taux d'imposition au Canada par rapport à celui de leurs homologues américains.

Les taux d'imposition sur le revenu sont les mêmes pour les compagnies ferroviaires que pour d'autres entreprises, mais la question des déductions pour amortissement de capitaux demeure entière. Ces déductions sont particulièrement importantes lorsqu'on établit une comparaison entre la situation fiscale au Canada et aux États-Unis. Par exemple, les wagons et le matériel sont amortis plus lentement au Canada. Les compagnies ferroviaires sont également assujetties à des impôts fonciers prélevés par les municipalités et à des taxes sur les carburants prélevées par les provinces. Il est particulièrement utile de le savoir lorsqu'on établit une comparaison entre les niveaux d'imposition des compagnies ferroviaires et ceux des transporteurs routiers. Comme l'infrastructure routière est financée par les deniers publics, aucun impôt foncier ne s'applique. Les usagers de la route paient une taxe sur les carburants, mais elle est largement considérée comme des frais imposés aux usagers de la route, alors que les taxes provinciales sur les carburants ferroviaires n'ont pas de justification.

Selon un certain nombre d'études, les taux d'imposition s'appliquant aux compagnies ferroviaires sont plus élevés que ceux s'appliquant aux autres modes de transport et ils sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Des règles du jeu plus équitables permettraient d'améliorer la compétitivité et la rentabilité des compagnies ferroviaires canadiennes. La fiscalité ne relève pas du ministre des Transports, mais c'est la somme des politiques adoptées par les trois niveaux de gouvernement qui finissent par léser les compagnies ferroviaires par rapport aux autres modes de transport.

La question de la différenciation des prix et celle de l'accès concurrentiel ne peuvent être totalement dissociées de celle du renouvellement des capitaux. Le Comité exhorte les intéressés à étudier soigneusement les questions de tarification et de concurrence. Lorsque les nouvelles propositions visant l'accès concurrentiel seront étudiées, il conviendrait d'en soupeser soigneusement l'incidence sur les dépenses en capital. Au Canada et aux États-Unis, les preuves selon lesquelles des politiques réglementaires mal établies peuvent compromettre le renouvellement des capitaux, portant en fin de compte atteinte aux parties mêmes qu'elles sont censées aider, ne manquent pas. Les bénéfices record et les dépenses en capital des dernières années ne peuvent pas servir à justifier l'instauration d'un déséquilibre entre

les intérêts des expéditeurs et ceux des compagnies ferroviaires. D'ailleurs, on peut dire que les intérêts des compagnies ferroviaires et des expéditeurs finissent par se rejoindre.

Quant au secteur des lignes de chemin de fer d'intérêt local, il est évident que quel que soit le manque à gagner en capitaux, la solution ne peut provenir de modifications importantes apportées au régime actuel de réglementation. Pour obtenir les capitaux nécessaires, les exploitants de lignes de chemin de fer d'intérêt local sont presque entièrement tributaires de leur aptitude à assurer un volume de trafic suffisant et à tirer suffisamment de revenus de leur activité, et non pas de textes réglementaires existants ou proposés. Le Comité fait toutefois remarquer que les exploitants de lignes d'intérêt local sont peut-être plus vulnérables que les exploitants de lignes principales aux répercussions financières d'une seule décision réglementaire (en ce qui concerne plus particulièrement les droits de circulation ou les tarifs marchandises), étant donné qu'un expéditeur utilisant une ligne de chemin de fer d'intérêt local peut représenter à lui seul au moins le tiers du trafic total circulant sur cette ligne.

Notes

[1] On trouvera une analyse détaillée de la différenciation de prix, notamment de son bien-fondé en ce qui a trait à l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire, dans un document de travail qui figure sur le CD-ROM accompagnant ce rapport.

[2] Dans certains cas, c'est-à-dire à la demande de l'expéditeur et sous réserve de la disposition relative à un « préjudice commercial important », la loi autorise l'interconnexion sur des distances supérieures à 30 km.

[3] Lorsqu'il existe un contrat confidentiel, l'expéditeur n'a pas le droit de recourir à l'arbitrage, à moins que toutes les parties en cause ne l'acceptent. Les clauses du contrat confidentiel lient l'Office en cas de plainte sur le niveau de services.

[4] Auparavant, l'Office fixait un barème de tarif maximal en fonction de la distance sur laquelle le grain devait être transporté. Ces tarifs étaient ajustés chaque année pour tenir compte des changements intervenus dans l'indice des coûts des compagnies ferroviaires.

[5] Transports Canada, *Les transports au Canada 1999 : rapport annuel*, Ottawa, 1999, p. 83.

[6] *Les transports au Canada 1999*, p. 67.

[7] À titre de comparaison, la production industrielle, mesurée par Statistique Canada, a progressé de près de 2 p. 100 par an entre 1988 et 1999 et de 3,7 p. 100 par an entre 1996 et 1999.

[8] Les recettes moyennes par tonne-kilomètre ou par tonne-mille sont une mesure standard des prix moyens que les compagnies ferroviaires perçoivent sur leurs services.

[9] La dynamique des recettes brutes par tonne-kilomètre est corroborée par l'ensemble des indices conçus par Transports Canada qui uniformisent la composition du trafic et la distance de transport et évitent les problèmes de mesure se rattachant à l'utilisation des données sur les recettes brutes par tonne-kilomètre. Le Comité reconnaît que les recettes par tonne-kilomètre constituent une mesure imparfaite. Elles peuvent en effet subir l'influence non seulement des variations des tarifs marchandises, mais aussi des variations de l'amalgame de trafic à haut rendement et à faible rendement, de changements intervenant dans la longueur des parcours et d'autres facteurs. En dépit de ces imperfections, le Comité est d'avis que cette mesure donne un aperçu utile de la dynamique générale des tarifs. Un document de travail figurant sur le CD-ROM présente une analyse détaillée des questions se rapportant à l'évaluation et à l'évolution des tarifs marchandises.

[10] Ces résultats sont présentés dans un document de travail qui figure sur le CD-ROM, auxquels s'ajoute une discussion sur les indices de Transports Canada relatifs aux tarifs marchandises.

[11] La productivité globale des facteurs de l'industrie ferroviaire canadienne est analysée plus en détail dans un document de travail portant sur les tarifs marchandises figurant sur le CD-ROM.

[12] Pour une analyse plus détaillée, voir le document de travail sur le CD-ROM.

[13] La baisse des ratios d'exploitation des compagnies ferroviaires américaines à la fin des années 1990, période de forte croissance économique, reflète les difficultés résultant des fusions et des restructurations.

[14] Le rendement du capital employé désigne le quotient du bénéfice d'exploitation par le capital moyen employé, ce dernier étant fréquemment défini comme la somme de la dette à long terme (y compris la tranche échéant à moins d'un an) et de l'avoir des actionnaires. Ce taux de rendement présente l'avantage que le numérateur, c'est-à-dire le bénéfice d'exploitation, reflète le potentiel sous-jacent de production de revenus de l'entreprise proprement dite et qu'il ne dépend pas de la façon dont l'entreprise décide de financer ses opérations (financement par emprunt ou par actions). Le rendement des capitaux propres est la mesure comptable la plus élémentaire de la rentabilité, car c'est elle qui a le rapport le plus étroit avec la création de valeur pour les actionnaires, qui est l'objectif primordial de

l'entreprise. Il est toutefois difficile d'utiliser le rendement des capitaux propres pour procéder à des comparaisons entre entreprises ou secteurs industriels, parce qu'il dépend de la façon dont l'entreprise décide de financer ses activités qui peuvent considérablement varier, et qu'il reflète les nombreux postes spéciaux et extraordinaires qui peuvent affecter le bénéfice net de l'entreprise, par opposition à son bénéfice d'exploitation.

[15] Le Conference Board du Canada, *The Effectiveness of the CTA Framework in Sustaining Railway Capital Spending*, document préparé pour l'ELTC, mars 2001.

[16] Ces dépenses sont nettes, en ce sens que les données représentent les nouveaux investissements après soustraction de la consommation des éléments d'actif ferroviaires illustrée par l'amortissement. Tous les chiffres sont exprimés en dollars constants de 1992 et représentent un amortissement nettement supérieur à ce que les compagnies ferroviaires déclarent chaque année. Le fait d'utiliser les valeurs historiques intégrées des éléments d'actif a pour effet de sous-estimer les dépenses en immobilisations nécessaires pour remplacer les éléments d'actif à mesure qu'ils sont consommés. Par exemple, un bien acheté il y a 20 ans au prix de 100 000 $ coûterait aujourd'hui beaucoup plus que 100 000 $ à remplacer.

[17] Le Conference Board du Canada, *The Effectiveness of the CTA Framework*.

[18] Research and Traffic Group, *Soutien des besoins en immobilisations de l'industrie des chemins de fer d'intérêt local*, document préparé pour l'ELTC, février 2001.

Chapitre 5
L'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire et la protection des expéditeurs : recommandations

Modifications proposées à l'accès au transport ferroviaire

Dans son rapport provisoire, le Comité a présenté un compte rendu complet des points de vue énoncés sur l'accès au transport ferroviaire concurrentiel.

Les propositions relatives à l'accès au transport ferroviaire sont de deux ordres, soit l'accès aux voies ferrées et les prix d'accès, bien qu'elles ne s'excluent pas mutuellement et qu'elles puissent même intervenir simultanément. Toutes les propositions avancées trouvent leur origine dans la législation actuellement en vigueur.

Accès aux voies ferrées — Options

La première catégorie, l'accès aux voies ferrées, fait en général intervenir un exploitant (l'invité) qui fait circuler ses trains ou ses wagons sur le réseau ferroviaire que possède un autre exploitant (l'hôte), à titre onéreux. Toutes les options ayant trait à l'accès aux voies ferrées impliquent un organisme réglementaire qui accorde à un exploitant le droit de faire circuler des trains sur les lignes ferroviaires d'un autre exploitant; c'est ce qu'on appelle les droits de circulation.

À l'heure actuelle, les exploitants font circuler des trains sur les réseaux ferroviaires les uns des autres, en vertu d'accords commerciaux signés de bon gré. Les options proposées prévoient un organisme réglementaire qui serait chargé d'établir l'étendue des droits dont pourrait se prévaloir la compagnie ferroviaire invitée pour faire circuler ses trains sur le réseau de l'hôte ainsi que les droits qu'elle doit verser à l'hôte en compensation de l'utilisation de son réseau.

Par rapport à la situation actuelle, et c'est là le changement le plus important, toutes les options proposées permettraient à un plus grand nombre d'exploitants d'avoir accès aux lignes ferroviaires d'une compagnie ferroviaire sous

compétence fédérale à un prix d'accès qui pourrait être établi par un organisme réglementaire plutôt que par des négociations commerciales.

Prix d'accès — Options

Le deuxième type de choix d'accès, soit les prix d'accès, obligerait une compagnie ferroviaire existante ou locale à transporter sur ses lignes le trafic des expéditeurs jusqu'à un point d'interconnexion avec une autre compagnie ferroviaire ou un transporteur de liaison à un tarif réglementé. Ces options reposent sur la modification du barème des prix facturés par les compagnies ferroviaires aux expéditeurs. Ces choix représentent également des variations de la législation et des pratiques existantes : repousser les limites de l'interconnexion réglementée au-delà des 30 km et modifier les dispositions portant sur les prix de lignes concurrentiels. Cette catégorie d'options peut être considérée moins contraignante et elle crée moins de complexités réglementaires que l'accès aux voies ferrées, étant donné qu'elle n'implique pas l'utilisation des lignes d'une autre compagnie ferroviaire par un autre exploitant.

Observations sur les politiques d'accès au transport ferroviaire proposées

Afin d'offrir des conseils judicieux, le Comité s'est efforcé de définir les questions qui étaient au cœur même des visions opposées et d'acquérir une bonne connaissance du réseau ferroviaire, de la conjoncture économique, de la situation financière des transporteurs et des usagers ainsi que des défis techniques qui pourraient se présenter.

Il est maintenant évident qu'il était tout indiqué de demander un rapport provisoire sur l'accès au transport ferroviaire concurrentiel. Les consultations se sont poursuivies après la publication du rapport provisoire du Comité. Même si les positions de base n'ont que peu changé (d'ailleurs, certaines n'ont pas changé en une génération), le but principal recherché, qui était de débroussailler le terrain marécageux des revendications contradictoires et de dégager les grandes questions, a été atteint.

Performance du réseau ferroviaire

Le Comité estime que le réseau de transport ferroviaire des marchandises au Canada dessert bien la plupart des usagers la plupart du temps. Ses consultations ont révélé que les intéressés estimaient que les éléments

fondamentaux d'un réseau de transport ferroviaire concurrentiel et efficace étaient bien en place.

À l'occasion d'une réunion avec les parties intéressées, le Comité a demandé au groupe d'attribuer une cote de 1 à 10 au réseau ferroviaire, 1 correspondant à un réseau complètement dysfonctionnel et 10 à un réseau parfait. La cote attribuée se situait entre sept et huit. Bien qu'anecdotique, cette conclusion rejoint celle obtenue par le Comité lorsqu'il a sondé les expéditeurs et la plupart des données précises recueillies corroborent également le point de vue que le réseau fonctionne bien en général : avec les États-Unis, le Canada se classe parmi les premiers dans le monde et, comme nous l'avons vu antérieurement, la productivité ferroviaire a augmenté de près de 50 p. 100 au cours des dix dernières années.

Degré de concurrence sur l'ensemble du réseau

Pour pouvoir modeler la nouvelle politique réglementaire, il fallait aussi évaluer l'état de la concurrence : dans quelle mesure les expéditeurs étaient-ils assujettis à des prix monopolistiques ou à d'autres formes d'abus du marché? Il est difficile de se prononcer sur ce sujet de façon précise à la lumière des données existantes. Le Comité est toutefois convaincu que le réseau ferroviaire du Canada n'est pas foncièrement anticoncurrentiel et que les abus perpétrés ne sont ni systémiques ni généralisés. En fait, selon tous les indicateurs publiés, la plupart des expéditeurs sur la plupart des marchés dans la plupart des régions du pays sont bien desservis.

Regroupées, plusieurs mesures administratives et économiques raffermissent cette conclusion :

- **Les bénéfices des compagnies ferroviaires et le rendement financier :** les compagnies ferroviaires sont parmi les entreprises les plus rentables au Canada, leur situation financière s'étant nettement améliorée ces dernières années. Cependant, rien ne permet de croire, au vu du rendement des compagnies ferroviaires, quelle que soit l'unité de mesure utilisée, qu'elles engrangent des bénéfices excessifs.

- **Les tarifs marchandises :** en gros, les tarifs marchandises acquittés par les expéditeurs dans tous les secteurs, exception faite du grain, ont baissé ou sont demeurés stables depuis 1988. Une partie appréciable des gains de productivité réalisés par les compagnies ferroviaires dans les années 1990 a été répercutée sur de nombreuses catégories d'expéditeurs sous forme d'une baisse des tarifs.

- **Les indicateurs relatifs au degré de concurrence :** selon les données existantes, le réseau ferroviaire est relativement concurrentiel, compte tenu des contraintes économiques propres à un secteur industriel à prix de revient élevé qui exerce son activité sur des marchés aussi divers et dispersés que ceux du Canada. Lorsque ce fait est examiné à la lumière des tarifs marchandises et de la rentabilité des compagnies ferroviaires, le Comité ne pense pas que d'importantes mesures réglementaires soient nécessaires pour rehausser le degré de concurrence.

Toutefois, le Comité estime que, dans certains cas, les forces du marché ne suffisent pas; un recours doit donc être prévu pour protéger les expéditeurs d'un abus potentiel de la situation dominante d'un transporteur sur un marché.

Autres secteurs industriels, autres pays, autres pratiques tarifaires

En 1967, le Canada a entamé la transformation de son réseau ferroviaire en passant d'un système manquant de capitaux, hautement réglementé et subventionné à une structure commercialement viable qui offre un meilleur service à des taux plus compétitifs pour la majorité des usagers. Au terme de ses consultations, le Comité n'a pas eu le sentiment que les intéressés exigeaient l'adoption de mesures visant à inverser cette situation. Tous les participants ou presque, même ceux dont les plaintes étaient les plus graves, ont dit préférer des solutions commerciales à des solutions réglementaires et, lorsqu'une réglementation s'imposait, des recours ciblés à une toute nouvelle réglementation généralisée.

Au tout début de son mandat, le Comité a procédé à plusieurs analyses dont les résultats alimentent cette mise en garde à l'égard d'une éventuelle modification du cadre législatif existant. Avant de formuler ses recommandations, le Comité a dû répondre à trois questions :

- Peut-on s'inspirer des autres réseaux d'entreprises (gaz naturel, électricité, télécommunications) pour restructurer le réseau ferroviaire afin d'en augmenter la rentabilité et la compétitivité?
- Vaut-il la peine de s'inspirer, en totalité ou en partie, des modèles d'accès concurrentiel au transport ferroviaire qui existent dans d'autres pays?
- Le système actuel que les compagnies ferroviaires utilisent pour établir les prix, qu'on appelle parfois différenciation des prix, tarification Ramsey ou tarification discriminatoire, est-il foncièrement anticoncurrentiel ou présente-t-il tellement de défauts qu'il devrait être remplacé par une autre structure?

Réseaux d'entreprises

Estimant qu'un réseau ferroviaire ressemble, sur les plans administratif et économique, à d'autres réseaux industriels, le modèle de restructuration adopté dans les industries du gaz naturel, de l'électricité et des télécommunications a été suggéré comme modèle de restructuration du réseau ferroviaire et d'incitation à une plus grande concurrence. Le Comité croit que ces comparaisons devraient être considérées avec prudence.

D'un point de vue administratif et opérationnel, les compagnies ferroviaires sont beaucoup plus complexes que d'autres réseaux industriels en ce qui concerne la planification matérielle, la coordination, la sécurité, les connexions et l'administration. À divers égards par ailleurs non négligeables, les compagnies ferroviaires ne sont pas des copies conformes des industries du gaz, de l'électricité ou des télécommunications et ne sauraient pas être traitées comme telles.

D'importantes différences financières et économiques existent également. L'accroissement de la demande, dans les secteurs des télécommunications et du gaz naturel, et les nouvelles technologies et sources d'approvisionnement à faible prix de revient ont créé une ouverture pour de nouveaux venus. Aucun de ces facteurs ne s'applique à l'industrie ferroviaire : la demande est statique ou augmente lentement et aucune innovation technologique n'ouvre la porte à d'éventuelles réductions importantes de coûts ou à de nouveaux modes d'activité[1].

Réseaux ferroviaires nationaux

Le Comité a souvent entendu parler des mesures prises par d'autres pays, la Suède, l'Australie et le Royaume-Uni étant le plus souvent cités, pour restructurer leur industrie ferroviaire. Les recherches effectuées par le Comité à ce sujet et ailleurs révèlent que le Canada ne peut vraiment s'inspirer d'aucun de ces pays pour remodeler son système ferroviaire, et ce, pour trois raisons principales.

Premièrement, les principaux pays européens et l'Australie ont commencé à restructurer leur réseau ferroviaire afin de résoudre des problèmes qui n'existent pas au Canada : réseaux nationalisés, subventions élevées, faible productivité et diminution rapide des parts du marché des marchandises.

Deuxièmement, les politiques de liberté d'accès en Suède et en Grande-Bretagne visaient à répondre aux demandes du trafic voyageur, le trafic marchandises étant secondaire. Au Canada, les problèmes sont tout différents.

Troisièmement, les résultats n'ont pas été ceux qui étaient escomptés lorsque le Comité a examiné la situation dans ces pays. Au Royaume-Uni et en Suède, les opérations ferroviaires continuent d'être largement subventionnées. Les réformes effectuées en Australie, qu'elles s'inspirent du modèle de la séparation verticale ou non, ont donné des résultats tangibles, mais de graves problèmes demeurent. En particulier, malgré les réformes adoptées, l'Australie n'a pas pu régler les problèmes les plus souvent cités au Canada comme étant symptomatiques de l'absence de concurrence.

Établissement des prix

Une grave divergence d'opinions entre expéditeurs et compagnies ferroviaires demeure sur la question de la différenciation des prix. Certains expéditeurs, pour la plupart des producteurs de denrées en vrac, considèrent la différenciation des prix comme étant injuste et comme un abus du pouvoir du marché. Quant à elles, les compagnies ferroviaires considèrent la différenciation des prix parfaitement légitime et essentielle à la survie à long terme de leur activité. De plus, les compagnies ferroviaires estiment que la différenciation des prix devrait être libre de toute entrave.

Selon le Comité, ces points de vue sont tous deux extrémistes et ne sont pas propices à l'élaboration de politiques qui encourageront un réseau ferroviaire rentable, efficace et concurrentiel. Le Comité rejette toute affirmation selon laquelle la différenciation des prix devrait être libre de toute entrave. D'impérieux arguments économiques et d'intérêt public président à l'imposition de limitations à son utilisation ou à l'atténuation de ses effets les plus pervers. Parallèlement, le Comité rejette l'argument selon lequel la différenciation des prix témoigne d'une absence de concurrence. La différenciation des prix améliore la rentabilité dans une industrie de réseau autofinancée et non subventionnée où les coûts constants non assignables doivent être absorbés si les entreprises doivent survivre. La solution de rechange serait de revenir à la réglementation des tarifs, méthode fort interventionniste, et à l'octroi éventuel de lourdes subventions; ce sont des notions que le Canada a abandonnées il y a 30 ans et personne n'en prône le retour.

L'analyse des questions relatives à la différenciation des prix renvoie en général à l'analyse de l'accès au réseau ferroviaire en général, effectuée par le Comité. Les recommandations proposées visent à favoriser un régime réglementaire qui répertorie les exemples précis d'éventuels abus du marché

ou de comportements anticoncurrentiels et à offrir des solutions précises et appropriées.

Évaluation de la viabilité de la réglementation

Pour évaluer les choix à l'accès proposés, il est important d'en étudier la viabilité sous forme de règlements qui peuvent être mis en œuvre concrètement et efficacement. Deux facteurs mettront à l'épreuve toute modification apportée à la réglementation sur l'accès au transport ferroviaire : l'établissement d'une structure judicieuse de rémunération des compagnies ferroviaires hôtes et l'analyse détaillée du fardeau que toute nouvelle réglementation pourrait imposer.

Prix d'accès

Pour assurer la viabilité de toute proposition visant à améliorer, par voie réglementaire, l'accès au transport ferroviaire, il faut concevoir un régime de rémunération approprié et pratique. L'imposition de prix d'accès plus élevés que la situation ne le justifie empêcherait les concurrents d'avoir accès aux lignes ferroviaires d'autres compagnies et irait à l'encontre du but recherché par la disposition adoptée. Des prix trop peu élevés, en revanche, inciteraient la compagnie ferroviaire hôte à récupérer son manque à gagner soit en relevant les tarifs des autres expéditeurs soit en rognant sur l'entretien de l'infrastructure et l'investissement. Un droit d'accès excessivement bas pourrait aussi se solder au bout du compte par le subventionnement d'exploitants moins rentables.

Les méthodes utilisées pour fixer un prix d'accès sont également importantes car elles risquent de remplacer un accord commercial par une décision réglementaire. Alors que certains proposent que le prix d'accès soit établi par des négociations commerciales, en faisant appel à l'Office des transports du Canada uniquement si aucun accord n'est conclu, le Comité estime que cette solution n'est pas très vraisemblable si l'accès était imposé. Si les parties en cause ne parvenaient pas à s'entendre sur les droits de circulation, il serait difficile d'envisager une entente cordiale sur un prix d'accès juste ou raisonnable. Par conséquent, il est beaucoup plus vraisemblable que l'Office ou un arbitre doive fixer le prix d'accès ou du moins les règles de base présidant à l'établissement de ce prix, ce qui constituerait une nouvelle forme de réglementation.

Fardeau réglementaire accru

Des modifications législatives visant à accroître l'accès au réseau ferroviaire pourraient imposer un fardeau financier au gouvernement (sous forme d'un contrôle réglementaire) et aux entreprises (sous forme de mécanismes de respect et de règlement des différends). Le Comité estime que les résultats escomptés d'une nouvelle réglementation doivent être évalués à la lumière des coûts réels qu'elle entraînera.

Les coûts de la réglementation proviennent de plusieurs sources. Toute mesure obligeant une compagnie ferroviaire à prendre des mesures qu'elle n'estime pas être dans son propre intérêt commercial sera vraisemblablement contestée, entraînant des frais pour les parties en litige et l'organisme de réglementation. L'expérience américaine révèle que dans les cas des droits de circulation surtout, les négociations sur les tarifs entraînaient souvent de longues et coûteuses procédures de règlement de différends. L'organisme de réglementation subit invariablement le contrecoup financier de ce litige, puisqu'il doit veiller à ce que les nouvelles dispositions soient observées.

Enfin, le partage obligatoire de l'infrastructure aux termes de certaines propositions avancées en matière d'accès pourrait entraîner de tout nouveaux types de coûts associés à la réglementation. Ce genre de problème est survenu lorsque d'autres réseaux d'entreprises ont été ouverts, par voie réglementaire, à la concurrence.

Observations et recommandations

Les dispositions actuelles qui portent sur l'accès concurrentiel au réseau ferroviaire et la protection des expéditeurs constituent une série d'obligations auxquelles doivent satisfaire les compagnies de chemin de fer et un ensemble de droits conférés aux expéditeurs. Globalement, ces dispositions ont pour but d'encadrer les relations commerciales normales entre les compagnies ferroviaires et les expéditeurs en assurant à ces derniers un certain pouvoir compensateur qu'ils n'auraient pas autrement et en les protégeant des abus dans les cas où les compagnies ferroviaires dominent le marché.

Certaines de ces dispositions en matière d'accès au réseau ferroviaire et de protection des expéditeurs sont reliées entre elles. D'autres sont autonomes ou se chevauchent. Le Comité estime qu'il est important que le cadre législatif englobe une approche systématique propre à encourager les opérations commerciales avant toute intervention réglementaire, à répartir par étapes ces interventions de sorte que les plus contraignantes ne

s'appliquent que là où elles sont nécessaires et à permettre d'éviter que des dispositions ne se recoupent. Le Comité examine les dispositions et présente des recommandations dans l'ordre suivant :

- Le droit à un tarif et les obligations touchant le niveau de service
- Les dispositions sur l'interconnexion
- Les prix de ligne concurrentiels
- Le préjudice commercial important
- Les prix commercialement équitables et raisonnables
- L'arbitrage
- Le plafonnement des revenus sur les tarifs du transport du grain de l'Ouest
- Les droits de circulation accrus
- La tarification de l'accès au réseau ferroviaire
- Les compagnies ferroviaires régionales
- La séparation verticale
- Le transfert et la cessation d'exploitation de lignes de chemin de fer

Le droit à un prix et les obligations touchant le niveau de service

Le droit d'un expéditeur d'obtenir un prix pour le transport de ses marchandises (soit l'article 118 de la *Loi sur les transports au Canada* dans le cas des transports par une compagnie ferroviaire unique et l'article 121 dans le cas des prix communs) ainsi que les obligations en matière de niveau de service que doit remplir une compagnie ferroviaire lorsque les marchandises sont expédiées sont considérés par bon nombre d'expéditeurs comme le fondement même des dispositions sur l'accès concurrentiel. Comme l'a déclaré le Canadian Shippers' Summit, « sans garantie raisonnable de prestation d'un service ferroviaire satisfaisant, les barèmes de tarifs n'ont généralement aucune importance. »

Le Comité en convient. Il est d'avis que les exigences en matière de niveau de service, qui déterminent les obligations d'une compagnie ferroviaire, sont essentielles; elles permettent de déposer une plainte auprès de l'Office, auquel il appartient de déterminer si la compagnie ferroviaire a rempli ses obligations.

Le Comité a toutefois conclu que les dispositions en vigueur ne sont pas aussi utiles qu'elles pourraient l'être. Le niveau de service est mal défini dans la Loi. Un expéditeur qui bénéficie d'un prix indiqué dans un tarif publié ne peut être sûr, avant l'expédition des marchandises, du niveau de service qui lui sera fourni, notamment au chapitre de l'acheminement en temps voulu et de la fréquence des services. En revanche, dans le cas de la

plupart des opérations commerciales, notamment les contrats confidentiels passés entre une compagnie ferroviaire et un expéditeur, l'acheteur sait quel service lui sera offert pour le prix demandé. Même si une compagnie ferroviaire doit établir un prix à la demande d'un expéditeur, le niveau de service offert en échange du tarif demandé peut être plus ou moins incertain.

Le Comité a conclu que la méthode des contrats confidentiels qui précise le niveau de service à fournir doit s'appliquer également aux prix indiqués dans un tarif, ce qui serait conforme aux opérations commerciales habituelles. Les dispositions sur le niveau de service (articles 113 à 115) seraient remplacées par l'obligation pour une compagnie ferroviaire d'indiquer dans ses tarifs le niveau de service qu'elle entend fournir relativement à ses prix publiés. Le processus d'arbitrage serait à la disposition des expéditeurs mécontents du prix qui leur est imposé ou qu'on propose de leur imposer ou encore avec les modalités et conditions de prestation de services.

L'Office conserverait le pouvoir de déterminer, à la demande de l'expéditeur, si la compagnie ferroviaire a rempli ses engagements et, en cas de non-conformité, pourrait obliger la compagnie à prendre des mesures spécifiques en vue de les respecter. Une partie lésée pourrait s'adresser aux tribunaux compétents pour tenter d'obtenir des dommages-intérêts, comme c'est le cas actuellement.

Recommandation 5.1
Le Comité recommande que les articles 113 à 115 de la *Loi sur les transports au Canada* soient remplacés par l'obligation pour une compagnie ferroviaire de publier dans ses tarifs le niveau de service relatif aux prix indiqués dans ces derniers.

Recommandation 5.2
Le Comité recommande que l'Office des transports du Canada conserve le pouvoir de déterminer si une compagnie ferroviaire a satisfait à ses engagements en matière de services figurant dans un tarif ou dans un contrat confidentiel et, en cas de non-conformité, puisse obliger la compagnie ferroviaire à prendre des mesures spécifiques en vue de respecter ces engagements.

Dispositions sur l'interconnexion

Certains intervenants, surtout dans l'Ouest, ont réclamé l'expansion des zones d'interconnexion. En vertu des prix fixés pour l'interconnexion, les expéditeurs établis dans un rayon de 30 kilomètres autour d'un lieu

de correspondance avec une autre compagnie ferroviaire ont droit à l'interconnexion de leurs marchandises d'un transporteur ferroviaire à un autre, à un prix réglementé. Celui-ci est fondé sur les frais moyens que les compagnies ferroviaires doivent acquitter pour cette interconnexion et il comprend une contribution fixe aux coûts constants. Tous les expéditeurs ont le droit de tirer parti des prix réglementés, peu importent les conditions du marché ou leurs options concurrentielles. Les prix fixés à l'interconnexion ont été établis à une époque où les prix étaient réglementés; ils ont été conçus pour éviter un trop grand encombrement dans les zones urbaines et pour s'assurer qu'un tarif commun établi de bout en bout puisse être calculé rapidement et facilement. De nos jours, les droits d'interconnexion sont mis en évidence comme moyen d'assurer l'accès concurrentiel.

De l'avis du Comité, l'expansion des limites de prise en charge aggraverait la distorsion du marché découlant du barème des frais d'interconnexion et représenterait un pas en arrière. La proposition ne tient pas compte des conditions du marché ni des effets d'étalement d'un prix fixe, tous les expéditeurs payant le même prix, peu importe leurs circonstances. Même si les frais d'interconnexion sont depuis longtemps une caractéristique de la réglementation, le Comité les considère comme une anomalie, c'est-à-dire comme un compromis entre la réglementation et le marché. En revanche, ils créent un élément de concurrence entre liaisons ferroviaires. Le Comité n'est pas convaincu que le fait de rompre cet équilibre en faveur d'une réglementation accrue profiterait aux expéditeurs ou au Canada.

Le gouvernement ne devrait se charger de réglementer les relations commerciales que lorsqu'une partie abuse du monopole qu'elle détient. Les propositions visant à élargir les limites de l'interconnexion supposent que les compagnies ferroviaires exercent un tel pouvoir. Or, le Comité n'a pas entendu d'arguments probants qui lui permettent de conclure qu'un monopole est exercé dans tous les cas où une limite élargie d'interconnexion est proposée. De toute façon, la Loi permet déjà à l'Office de statuer que le point d'origine ou de destination du trafic se situe dans un rayon de 30 kilomètres autour d'un lieu de correspondance, s'il estime que, dans les circonstances, ce point d'origine ou de destination est suffisamment près de ce lieu. Ce facteur, associé à d'autres mesures proposées ou existantes, s'attaquerait plus efficacement à l'abus du pouvoir du marché.

Recommandation 5.3
Le Comité recommande que les limites des zones d'interconnexion soient maintenues.

Parallèlement, le Comité fait remarquer que la disposition législative obligeant l'Office à établir des prix d'interconnexion fixes est une faiblesse structurelle qui devrait être modifiée. Il ne sert à rien de priver les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer de l'occasion de négocier des frais d'interconnexion plus faibles que ceux de l'Office, lorsque certaines considérations commerciales le permettent.

Recommandation 5.4
Le Comité recommande que l'article 128 de la Loi, qui oblige l'Office des transports du Canada à établir des prix d'interconnexion fixes, soit modifié pour permettre à celui-ci d'établir des prix maximums, ce qui laisserait aux expéditeurs et aux compagnies ferroviaires le loisir de conclure des accords commerciaux prévoyant, s'il y a lieu, des prix d'interconnexion moins élevés.

Prix de ligne concurrentiels

Les dispositions sur les prix de ligne concurrentiels (PLC), qui ont été adoptées pour la première fois en 1987 puis modifiées dans la Loi de 1996, permettent à un expéditeur desservi directement par une seule compagnie ferroviaire et établi hors de la zone d'interconnexion de 30 kilomètres de demander à l'Office d'établir un prix pour le transport de marchandises sur les lignes ferroviaires d'origine jusqu'à un lieu de correspondance en vue du transfert sur un réseau correspondant. Pour obtenir un PLC, un expéditeur doit avoir au préalable conclu un accord avec le transporteur de liaison, autorisant celui-ci à acheminer le trafic. En outre, l'accès aux PLC est limité aux expéditeurs en mesure de répondre aux critères du « préjudice commercial important » des paragraphes 27(2) et (3).

Les PLC, comme d'autres moyens d'accroître la concurrence, suscitent des réactions très différentes chez les expéditeurs et chez les transporteurs. D'une part, les compagnies ferroviaires affirment depuis toujours que les PLC représentent une ingérence injustifiée sur le marché. Elles laissent entendre également que ceux-ci servent principalement d'outils de négociation plutôt que de moyens d'éliminer des préoccupations justifiables au sujet des prix et que la formule dont se sert l'Office pour les établir ne tient pas véritablement compte des prix demandés par les compagnies ferroviaires. En revanche, les expéditeurs affirment qu'un trop grand nombre d'obstacles les empêchent d'utiliser efficacement ce mécanisme pour obtenir des prix concurrentiels.

La Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* avait recommandé que plusieurs améliorations soient apportées aux PLC pour les

rendre plus équitables et plus fonctionnels. Mais les modifications législatives qui ont suivi n'ont toutefois pas augmenté le recours aux PLC. Ceux-ci ont été de nouveau mis en évidence pendant les consultations du Comité, les expéditeurs affirmant que trois obstacles principaux à leur bonne utilisation demeurent :

- la condition préalable voulant qu'un accord soit conclu avec le transporteur de liaison;
- l'obligation de prouver le « préjudice commercial important » si aucun correctif n'était accordé;
- la condition selon laquelle les prix doivent être « commercialement équitables et raisonnables ».

Au cours des consultations tenues par le Comité, les membres du Shippers' Summit ont fait une proposition, avancée à l'origine par l'Institut canadien des engrais, visant à remplacer les dispositions actuelles sur les PLC par un prix d'accès concurrentiel (PAC)[2]. Tel que conçu par le Shippers' Summit, le PAC permettrait à la compagnie ferroviaire d'origine ou locale, et au transporteur de liaison, de se concurrencer au lieu de correspondance pour transporter le trafic grande distance. Il permettrait également aux expéditeurs de déterminer, le cas échéant, la partie du trajet qui serait effectuée par l'une ou l'autre compagnie dans le cadre de négociations dynamiques. Enfin, le prix du transport jusqu'au lieu de correspondance serait fondé sur les prix d'interconnexion en vigueur sur les 30 premiers kilomètres et sur une somme supplémentaire calculée en fonction des recettes moyennes de la compagnie ferroviaire par tonne-kilomètre pour transporter les marchandises visées. Ainsi, deux des méthodes permettant à l'Office de calculer actuellement un PLC seraient éliminées[3]. Le Shippers' Summit estime que cette méthode permettrait à l'Office d'établir rapidement un PAC, de façon prévisible et sans qu'une audience soit nécessaire.

Pour un expéditeur, le principal atout du PAC est qu'il a le potentiel voulu pour accroître la concurrence de manière non négligeable en éliminant la nécessité de conclure un accord préalable avec un transporteur de liaison ainsi que l'obligation de prouver qu'un préjudice commercial important serait subi. Les évaluations faites de son incidence sur l'efficacité globale du réseau ferroviaire ne sont toutefois pas concluantes. Les promoteurs du PAC déclarent que celui-ci encouragerait l'acheminement le plus efficace du trafic. Ce serait peut-être le cas dans certaines circonstances, mais rien ne permet de croire que ce serait toujours le cas. De plus, l'adoption du PAC

ainsi proposé dirigerait éventuellement tout le trafic vers des lignes multiples, ce qui en accroîtrait l'inefficacité comparativement au service assuré par un seul transporteur.

Sous sa forme proposée, l'application du PAC serait vaste puisque les expéditeurs desservis par une compagnie ferroviaire unique, indépendamment de l'état de la concurrence, pourraient en bénéficier. Parallèlement, la méthode de calcul envisagée profiterait aux expéditeurs dont les tarifs sont supérieurs à la moyenne, indépendamment des nombreux facteurs influant l'établissement de ces tarifs. Tous ces éléments ne sont pas compatibles avec l'objectif poursuivi par le Comité qui est de n'offrir de mesures correctives que si la médiocrité des forces du marché le justifie.

Enfin, comme le PAC est établi en fonction des recettes moyennes du réseau, les demandes successives risquent de faire diminuer cette moyenne et, par conséquent, de réduire encore davantage les tarifs qui seraient établis ultérieurement selon la formule proposée. Ce phénomène, conjugué à des conditions d'application trop vastes, pourrait déclencher un processus dynamique qui ferait chuter les recettes des compagnies ferroviaires à un point tel que la rentabilité de ces dernières pourrait être compromise.

Le Comité a conclu que les risques que présentait l'adoption de cette mesure étaient trop élevés; elle aurait pour effet d'affaiblir le marché ferroviaire commercial et d'entraîner l'adoption marquée de tarifs réglementés établis en fonction des recettes moyennes. Le Comité considère néanmoins que le fondement même du PAC et des PLC est valable, soit établir un prix de correspondance avec un deuxième transporteur, et que ce mécanisme permettrait effectivement de stimuler la concurrence dans les cas dits de « goulots d'étranglement ». Une autre solution consisterait à établir un prix de correspondance concurrentiel (PCC), ainsi désigné par le Comité, solution qui permettrait d'atteindre les mêmes résultats à moindres risques en ciblant les mesures correctives de manière plus efficace.

En premier lieu, la condition exigeant qu'un accord antérieur ait été passé avec un transporteur de liaison devrait être éliminée, ce qui comblerait une lacune cruciale qui apparemment limite l'accès des expéditeurs aux mesures correctives actuelles. Comme le transporteur d'origine ne perdrait pas forcément le trafic transporté aux mains du transporteur de liaison, cela forcerait le transporteur d'origine à réaliser des gains de productivité pour pouvoir conserver ce trafic. Cette disposition devrait également cibler les expéditeurs qui ne subissent pas de réelle concurrence pour faire transporter

leurs marchandises et le faire d'une manière plus directe que de se contenter d'appliquer le critère du « préjudice commercial important », dont le Comité étudiera la pertinence plus loin. Au lieu de ce critère, le Comité propose que le PCC ne s'applique qu'aux expéditeurs qui n'ont aucun « autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel » à leur disposition pour acheminer les marchandises assujetties au PCC. Ce sont là les termes dont s'inspirent actuellement les arbitres lorsqu'ils rendent une décision. Selon ce qui a été dit au Comité, dans les procédures d'arbitrage, les arbitres appliquent cette disposition avec succès. En l'espèce, lorsqu'un expéditeur estime qu'un prix qu'une compagnie ferroviaire entend facturer constitue une exploitation abusive d'une position dominante sur le marché, l'expéditeur peut demander un PCC à l'Office pour faire transporter ses marchandises au lieu de correspondance le plus proche avec un transporteur de liaison.

Pour revoir le prix proposé, l'Office comparerait le prix payé par l'expéditeur (ou qui lui était proposé) aux prix payés par d'autres expéditeurs du même produit dans des circonstances semblables. En règle générale, le Comité estime que lorsqu'un expéditeur, qui ne dispose pas d'autres choix, paie un prix beaucoup plus élevé que ceux payés par tous les expéditeurs d'un même produit dans des conditions semblables sans qu'aucune considération relative aux coûts et à la valeur du service ne puisse apparemment expliquer la situation, l'Office pourrait envisager d'imposer un PCC. Si l'Office estime qu'un PCC s'impose, la compagnie de chemin de fer et l'expéditeur disposeraient d'au plus 30 jours pour négocier un nouveau prix, soit jusqu'au lieu de correspondance, soit sur le trajet tout entier. En l'absence d'entente, l'Office établirait un PCC du point d'origine au lieu de correspondance (ou du lieu de correspondance au point de destination) avec le transporteur de liaison en recourant à la méthode décrite ci-dessous.

La méthode la plus simple consisterait à recourir aux recettes moyennes du réseau par tonne-kilomètre, mais le Comité a rejeté explicitement cette méthode car le tarif qui en résulterait aurait non seulement pour effet d'éliminer la partie abusive du prix, mais aussi de céder indûment des revenus de la compagnie ferroviaire à l'expéditeur.

Le Comité a conclu qu'on pouvait atteindre un équilibre raisonnable en calculant le PCC en utilisant les prix situés entre le 75^{e} et le 90^{e} centile des recettes par tonne-kilomètre pour transporter le même produit sur des distances équivalentes à la partie du PCC, calcul majoré des frais d'interconnexion s'appliquant aux 30 premiers kilomètres[4]. Ainsi, les expéditeurs qui paient les tarifs les plus élevés pour faire transporter un produit donné pourraient

bénéficier d'un PCC. Parallèlement, cela permettrait de réduire les risques associés à une baisse en flèche des tarifs calculés d'après les recettes moyennes par tonne-kilomètre.

Comme c'est le cas en général lorsqu'on utilise une formule, il se peut que l'expéditeur ou la compagnie ferroviaire soit traitée injustement. Lorsqu'il recensera le trafic dont les recettes serviront à calculer le PCC, l'Office devra s'assurer qu'il compare des éléments comparables en ce qui a trait au trafic, aux distances parcourues, au niveau de service offert et aux conditions de transport. Ce sont tous des éléments de discrimination par les prix que le Comité accepte; en proposant un PCC, le Comité ne désire pas s'attaquer à la différenciation des prix en soi mais plutôt à l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché des transports ferroviaires.

À titre d'exemple, si l'Office établissait un PCC pour le transport prioritaire de charbon métallurgique dans des wagons fournis par la compagnie ferroviaire, il ne devrait pas se servir des recettes provenant du transport non prioritaire de charbon thermique dans des wagons fournis par l'expéditeur. Les paramètres du dernier exemple donné exerceraient une pression à la baisse injustifiée sur les tarifs : les services peu prioritaires bénéficieraient de services et de tarifs moins élevés que les services prioritaires, les tarifs du transport du charbon thermique risqueraient d'être plus faibles que ceux qui s'appliqueraient au charbon métallurgique et les tarifs de transport de marchandises dans les wagons fournis par l'expéditeur seraient moins élevés afin de tenir compte de l'investissement en matériel engagé par l'expéditeur. Parallèlement, en raison du caractère dégressif des tarifs, les recettes par tonne-kilomètre seraient plus faibles pour les longs parcours que pour les parcours plus petits[5]. Dans des cas extrêmes (si, par exemple, un PCC était imposé sur une très petite distance sur une ligne à coût de revient élevé), le calcul d'un PCC basé sur des chiffres s'appliquant à des parcours plus longs pourrait se solder par un prix qui, non seulement contribue de façon insuffisante aux coûts constants, mais qui soit aussi bien inférieur au coût variable de la compagnie ferroviaire. Ces paramètres, quels qu'ils soient, pourraient se solder par un PCC indûment faible pour la compagnie ferroviaire. Dans d'autres cas, l'inverse pourrait se produire. L'Office devrait, par conséquent, conserver le pouvoir de rajuster le tarif découlant de l'application de la formule si les résultats étaient nettement défavorables.

En appliquant la formule du PCC recommandé par le Comité, l'Office doit tenir compte de tous ces éléments et exercer son pouvoir discrétionnaire

en vertu de l'article 112 de la Loi qui stipule que le tarif établi doit être « commercialement équitable et raisonnable pour toutes les parties ».

Comme il l'a noté précédemment, le Comité estime que le cadre législatif devrait éviter d'adopter des dispositions sur la protection des expéditeurs qui se recoupent. C'est pour cette raison que le Comité recommande qu'un expéditeur qui demande un PCC ne devrait pas être autorisé à recourir à la procédure d'arbitrage en ce qui concerne la partie du trajet effectué par le transporteur de liaison ou le PCC lui-même. Qui plus est, un expéditeur qui demande un PCC ne devrait pas être autorisé à recourir à la procédure d'arbitrage lorsque l'Office a déterminé que le prix faisant l'objet de la plainte déposée ne justifie pas qu'un PCC soit établi tant que ce prix est toujours en vigueur. Parallèlement, un prix établi après arbitrage ne pourrait être revu en vertu des dispositions sur le PCC. Ainsi, l'expéditeur aurait le choix entre le PCC ou l'arbitrage, mais ne pourrait pas revendiquer l'application de deux mesures réglementaires portant sur le même trajet.

Les dispositions sur les PLC ne permettent qu'un PLC par trajet (les PLC ne s'appliquent pas et au point d'origine et au point de destination). Parallèlement, les PLC ne peuvent s'appliquer à plus de 50 p. 100 de la distance parcourue, ou 1 200 kilomètres, selon la plus élevée de ces deux options. Ces restrictions ont pour but de réduire au minimum le recours aux tarifs réglementés. Le Comité préfère les ententes et rapports noués entre les compagnies ferroviaires et les expéditeurs et recommande, par conséquent, qu'aucune de ces restrictions ne soit modifiée pour ce qui est de l'application du PCC.

Le Comité ne croit pas que le PCC proposé risque de menacer la survie financière globale des compagnies ferroviaires. Si des conséquences imprévues devaient toutefois menacer la survie des compagnies ferroviaires, le gouverneur en conseil devrait être investi du pouvoir de suspendre la disposition sur l'application du PCC. La Loi avait prévu une disposition semblable lorsque les PLC avaient été introduits en 1987, mais le gouverneur en conseil n'y a jamais eu recours.

Recommandation 5.5
Le Comité recommande de remplacer les dispositions sur les prix de ligne concurrentiels de la *Loi sur les transports au Canada* par des dispositions sur le prix de correspondance concurrentiel (PCC) :

- en éliminant l'obligation faite aux expéditeurs de conclure un accord avec un transporteur de liaison avant de demander le prix à l'Office des transports du Canada;
- en offrant la mesure corrective uniquement aux expéditeurs sans « autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel » pour acheminer leurs marchandises qui seraient assujetties à ce prix et lorsque l'Office estime que le prix payé est beaucoup plus élevé que ceux payés par d'autres expéditeurs du même produit dans des conditions semblables sans qu'aucune considération relative aux coûts et à la valeur du service ne puisse apparemment expliquer la situation;
- en obligeant la compagnie ferroviaire et l'expéditeur à essayer de négocier un nouveau prix dans les 30 jours après que l'Office a établi qu'un PCC était nécessaire;
- en obligeant l'Office, si la compagnie ferroviaire et l'expéditeur ne s'entendent pas sur un prix, à établir, sous réserve du respect du critère énoncé à l'article 112, un PCC situé entre le 75e et le 90e centile de recettes par tonne-kilomètre pour transporter le même produit sur des distances semblables, les mêmes conditions et niveaux de service s'appliquant à la partie du PCC, calcul majoré des frais d'interconnexion prélevés sur les 30 premiers kilomètres;
- en autorisant l'Office à établir un PCC valable pendant un an;
- en interdisant à l'expéditeur de demander l'arbitrage d'un prix revu ou établi en vertu de la procédure d'établissement du PCC;
- en interdisant à l'expéditeur de demander l'arbitrage pour la partie du trajet effectuée par le transporteur de liaison;
- en interdisant à l'expéditeur de demander un PCC alors qu'un prix a été établi par une procédure d'arbitrage;
- en habilitant le gouverneur en conseil à suspendre la disposition relative au PCC s'il établit que cette disposition menace la survie des compagnies ferroviaires.

Autres dispositions

Préjudice commercial important

Le critère du préjudice commercial important a été intégré à la Loi en 1996. Il visait à faire en sorte que seuls les expéditeurs qui allaient subir un préjudice commercial important aient droit à une réparation en vertu de cette dernière. Bien que le champ d'application de cette disposition soit large,

c'est essentiellement sur les expéditeurs par chemin de fer qu'elle a une incidence réelle, mais seulement dans le cas de certaines mesures correctives en vertu de la Loi : les prix de ligne concurrentiels et le niveau de service, le droit à un prix et des limites élargies d'interconnexion[6]. Les dispositions sur les prix et les recettes réglementés, comme les frais d'interconnexion et le revenu céréalier maximal admissible, ne sont pas touchées par cette restriction, vu que les expéditeurs ne sont pas tenus de présenter une demande. Et la disposition la plus souvent invoquée par les expéditeurs en matière de réparation, soit l'arbitrage, n'est assujettie elle non plus à aucune restriction. Il n'en demeure pas moins que les expéditeurs et les autres intervenants, notamment le Bureau de la concurrence, se sont plaints de l'existence du critère du préjudice commercial important, et en particulier de l'importance donnée à la situation financière et aux conditions d'exploitation d'un expéditeur.

Ce critère est axé sur les répercussions sur l'expéditeur et non sur le comportement du transporteur. C'est pourquoi le Comité estime que le critère du préjudice commercial important devrait être supprimé.

> **Recommandation 5.6**
> **Le Comité recommande de supprimer le critère du préjudice commercial important énoncé aux paragraphes 27(2), (3) et (5) de la *Loi sur les transports au Canada*.**

Commercialement équitables et raisonnables

Cette disposition (article 112) a aussi été insérée dans la Loi en 1996. Elle avait pour objet de guider l'Office pour veiller à ce que les prix ou les conditions de service établis par l'Office soient commercialement équitables et raisonnables pour toutes les parties. Selon certains, cette exigence constituerait un obstacle aux mesures correctives pouvant être prises par l'Office. Le Comité estime que, sans cette intervention législative, un processus d'établissement de tarifs, bien que raisonnable, pourrait se solder par un résultat inadéquat dans certains cas. Par exemple, un prix établi en fonction de l'acheminement d'un seul wagon fourni par la compagnie ferroviaire risquerait de pénaliser indûment un expéditeur qui cherche à ce que ses marchandises soient acheminées en gros blocs dans des wagons fournis par les expéditeurs. Parallèlement, obliger une compagnie ferroviaire à offrir un service à un prix inférieur à son coût variable pourrait indûment pénaliser la compagnie ferroviaire.

Les dispositions de la Loi visant la protection des expéditeurs, tel que modifiées suivant les recommandations du Comité, permettraient à l'Office d'établir deux types de prix : les prix d'interconnexion et les PCC. Le Comité estime que, lorsque l'Office établit des prix en vertu de ces dispositions, la réglementation existante devrait être conservée.

> **Recommandation 5.7**
> **Le Comité recommande qu'en établissant les prix d'interconnexion et les prix de correspondance concurrentiels, l'Office des transports du Canada continue d'être guidé par l'exigence selon laquelle les prix qu'il établit doivent être commercialement équitables et raisonnables.**

Arbitrage

Les dispositions sur l'arbitrage, instaurées en 1987, permettent à un expéditeur mécontent d'un prix ou d'une condition de service ayant trait au transport de marchandises de soumettre la question à l'arbitrage. Depuis 1996, ces dispositions s'appliquent au grain de l'Ouest et au réapprovisionnement par eau dans le Nord; elles ont ensuite été rendues disponibles aux exploitants de services ferroviaires de banlieue et de services ferroviaires voyageurs. Malgré ce champ d'application élargi, ce sont les expéditeurs par voie ferrée qui l'ont utilisé le plus souvent.

Le Comité estime que les dispositions sur l'arbitrage ont deux caractéristiques importantes assurant une bonne réglementation économique :

- premièrement, le processus d'arbitrage encourage les parties à en arriver à un règlement commercial de leur différend à cause de son approche tout ou rien;
- deuxièmement, ces dispositions obligent l'arbitre à se demander si l'expéditeur peut faire appel à un autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel de ses marchandises, ce qui suppose que lorsque les forces du marché sont favorables, il faut les laisser agir[7].

Certains transporteurs ont proposé que les dispositions sur l'arbitrage soient remplacées par un système d'arbitrage commercial. Cette suggestion ne tient pas compte du fait que l'arbitrage existe pour accorder réparation aux expéditeurs qui n'ont à leur disposition aucun autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel de leurs marchandises. Le Comité a peine à croire que dans ces circonstances, un mécanisme d'arbitrage commercial fournirait une réparation satisfaisante à un expéditeur.

Les compagnies ferroviaires prétendent que les expéditeurs qui font appel à l'arbitrage sont libres d'y renoncer s'ils sont mécontents du résultat. Cet argument fait fi de deux points importants :

- premièrement, les expéditeurs doivent s'engager, lorsqu'ils demandent l'arbitrage, à expédier les marchandises visées par celui-ci conformément à la décision de l'arbitre;
- deuxièmement, comme l'arbitre, lorsqu'il examine des différends dont le montant est supérieur à 750 000 $, étudie la question de savoir si un expéditeur peut faire appel à un autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel de ses marchandises, il est peu probable que l'expéditeur en cause se soumettrait au processus complexe de l'arbitrage et subirait les frais occasionnés par celui-ci s'il bénéficiait d'options concurrentielles.

On continue à s'inquiéter de la complexité de l'arbitrage et des dépenses qu'il occasionne. Mais le Comité fait observer que cette complexité résulte surtout de l'exigence selon laquelle chaque partie à l'arbitrage doit connaître les arguments de l'autre (ce qu'exige la justice naturelle) ainsi que du montant des différends portant sur les prix qui, comme il est enclin à le croire, dépasse souvent un million de dollars. Une simplicité accrue à cet égard pourrait être source d'erreur et d'injustice.

Tout compte fait, le Comité est convaincu que les dispositions actuelles sur l'arbitrage, notamment le nouveau processus simplifié, s'attaquent efficacement au problème de la situation dominante exercée par les transporteurs et des abus éventuels, d'une façon équitable tant pour les expéditeurs que pour les transporteurs. Les premiers ont trouvé que l'arbitrage était efficace pour obtenir réparation, et le Comité estime que le processus donne en général les résultats escomptés. Il existe toutefois une anomalie apparente qu'il faut tenter d'éliminer. Un arbitre est tenu, lorsqu'il s'occupe d'un différend au sujet de frais de transport dépassant 750 000 $, de vérifier si l'expéditeur peut faire appel à un autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel des marchandises. Cette exigence ne s'applique pas lorsque les différends portent sur des frais de transport inférieurs à 750 000 $. Le Comité ne voit pas pourquoi cette exigence ne devrait pas s'appliquer également à la décision de l'arbitre rendue dans ces cas-là aussi.

Recommandation 5.8
Le Comité recommande que, dans chaque cas, un arbitre soit tenu de vérifier si l'expéditeur peut faire appel à un autre mode de

transport efficace, bien adapté et concurrentiel des marchandises qui font l'objet de l'arbitrage.

Revenu maximal et transport du grain de l'Ouest

Depuis l'hiver 1996–1997, beaucoup de temps a été consacré à la réforme du système de manutention et de transport du grain dans l'Ouest du Canada. Bien que chacun s'entende pour dire que ce système devrait être davantage axé sur les forces du marché, aucun consensus n'a pu être atteint sur la nature précise de cette réforme, malgré l'excellent travail effectué par l'honorable Willard Estey et M. Arthur Kroeger. Quant au Comité, il est chargé d'étudier la concurrence ferroviaire influant sur tous les expéditeurs, y compris les expéditeurs de grain.

Le processus réglementaire recommandé dans ce rapport est conçu pour s'appliquer à tous les cas d'abus de la puissance commerciale. Par conséquent, le Comité ne voit pas pourquoi le transport ferroviaire du grain devrait être traité autrement que celui d'autres produits. En outre, nous craignons que la crise actuelle dans l'industrie céréalière ne soit causée en partie par l'incapacité d'adopter assez rapidement un système qui permettrait aux forces du marché d'agir.

Le Comité fait remarquer que lorsque la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* a été abrogée en 1995 et remplacée par des taux céréaliers maximums, elle a envisagé l'élimination éventuelle du régime de réglementation pour ces taux.

Recommandation 5.9
Le Comité recommande que le système de manutention et de transport du grain soit davantage axé sur les forces du marché, ce qui pourrait entraîner la suppression du revenu admissible maximal pour les taux applicables au grain.

Droits de circulation accrus

Les droits de circulation sont une caractéristique de la législation ferroviaire canadienne depuis plus d'un siècle. Dans la plupart des cas, ils font l'objet d'accords commerciaux volontaires entre les compagnies ferroviaires. L'Office peut toutefois les imposer sur la demande d'une compagnie ferroviaire de compétence fédérale. Il peut les accorder aux conditions qu'il établit, en tenant compte de l'intérêt public. Après les avoir accordés, il peut fixer le montant de l'indemnité à verser pour l'usage d'une emprise donnée, si les deux compagnies ferroviaires ne peuvent s'entendre.

Le pouvoir statutaire d'imposer des droits de circulation non volontaires remonte à la *Loi sur les chemins de fer* de 1888, qui permettait à une compagnie ferroviaire de demander à l'organisme de réglementation l'autorisation de prendre possession de tout terrain appartenant à une autre compagnie ferroviaire « afin d'obtenir un droit de passage sur ou à travers des terrains possédés ou occupés..., et pour obtenir l'usage de la voie, des gares ou terrains de gare d'une autre compagnie »[8]. Cette disposition, qui figurait sous le titre l'« Expropriation de terrains » jusqu'à son transfert de la *Loi sur les chemins de fer* à la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, était surtout considérée comme une mesure équivalant à l'expropriation. Même si les compagnies ferroviaires avaient pleins pouvoirs pour exproprier des terrains, ces pouvoirs ne permettaient pas d'acquérir des terrains d'une autre compagnie ferroviaire, d'où la nécessité d'adopter cette disposition. Il fallait également éviter de construire inutilement d'autres lignes de chemin de fer lorsque celles d'une compagnie ferroviaire existante pouvaient être utilisées. La disposition en question a été considérée comme un recours extraordinaire, et elle a fait l'objet d'une application restrictive. À noter qu'il n'y avait aucune référence au fait qu'elle était une mesure visant à accroître la concurrence.

L'expérience acquise par l'Office et par les organismes qui l'ont précédé, relativement à cette disposition, le montre bien. La plupart des demandes ne portaient pas sur les droits de circulation, mais plutôt sur l'occupation des terrains d'une autre compagnie ferroviaire. C'est ainsi qu'en 1905, la Guelph and Goderich Railway Company a cherché à obtenir des terrains du Grand Trunk Railway Company à Goderich (Ontario), que celui-ci n'utilisait pas[9], et qu'en 1988, VIA Rail Canada Inc. a demandé à l'Office de prendre un arrêté l'autorisant à posséder, à utiliser et à occuper une installation d'entretien de CP Rail située à Victoria (C.-B.). Au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle, l'organisme de réglementation n'a ordonné d'accorder aucun droit de circulation. Aucun droit d'offrir des services de transport, volet important des droits de circulation si ceux-ci avaient été considérés comme un moyen d'accroître la concurrence, ne lui a été demandé, et il n'en a accordé aucun.

L'Office national des transports a reçu toutefois quatre demandes de droits de circulation vers la fin des années 1980. Ses décisions portant sur deux d'entre elles ont confirmé que la Loi ne permettait qu'aux chemins de fer sous réglementation fédérale de présenter une demande de droits de circulation. Cela a soulevé la question à laquelle nous sommes maintenant confrontés, à

savoir si la Loi devait être modifiée pour en élargir l'application, question qui a une importance particulière à la lumière de l'expansion de l'industrie des compagnies de chemin de fer d'intérêt local, dont bon nombre sont sous réglementation provinciale et qui ne peuvent, par conséquent, présenter de demande de droits de circulation.

En février 2001, l'Office des transports du Canada a reçu deux demandes de droits de circulation. La première, qui provenait de la Ferroequus Railway Company Limited, visait à obtenir des droits de circulation sur environ 2 000 kilomètres de voies du CN reliant North Battleford (Saskatchewan) à Prince Rupert (Colombie-Britannique). La seconde, présentée par la Compagnie de chemin de fer de la baie d'Hudson, filiale d'OmniTRAX Canada, a cherché à obtenir des droits de circulation sur un réseau de quelque 2 200 kilomètres d'embranchements et de lignes principales du CN situés en Saskatchewan et au Manitoba. Ces deux compagnies ferroviaires détenaient un certificat d'aptitude en tant que compagnies de compétence fédérale, et elles ont demandé toutes deux le droit d'offrir des services de transport sur les lignes du CN où elles se proposaient d'exercer leur activité.

Les demandes en question, semble-t-il, sont les premières à porter sur le droit d'offrir des services de transport par suite d'un arrêté relatif aux droits de circulation. La question de savoir si le droit d'offrir des services de transport était envisagé en vertu de l'actuelle disposition sur les droits de circulation de la *Loi sur les transports au Canada* a suscité de vifs débats entre les diverses parties. Le CN, propriétaire de l'infrastructure, a affirmé que ce droit n'était pas conforme au cadre réglementaire de la Loi, et que la disposition sur les droits de circulation ne prévoyait que des « droits de passage ». Les compagnies ferroviaires cherchant à obtenir des droits de circulation ont fait valoir que la Loi permet, en présentant une demande de droits de circulation, qu'on cherche aussi à obtenir le droit d'offrir des services de transport. Le 3 mai 2001, l'Office a statué que la Loi, sous sa forme actuelle, ne l'autorisait pas à accorder des droits de circulation à un exploitant ferroviaire qui voudrait expressément non seulement circuler mais aussi offrir des services de transport des marchandises aux expéditeurs.

Ce que le Comité a entendu

Selon les membres du Canadian Shippers' Summit, les dispositions actuelles ne militent pas en faveur d'un réseau ferroviaire concurrentiel, même si la concurrence est l'objectif clairement défini dans la Loi. Ils prétendent que des changements sont nécessaires. Pour accroître la concurrence entre

compagnies ferroviaires, ils proposent un train de réformes législatives qui passent nécessairement par la nécessité d'offrir des droits de circulation à un plus grand nombre. Ils affirment que les compagnies ferroviaires ne sont plus considérées comme des services publics qui doivent être protégés et qu'elles doivent être soumises aux mêmes pressions concurrentielles que les expéditeurs.

La notion de droits de circulation accrus est appuyée également par les provinces de la Saskatchewan et du Manitoba, par la Commission canadienne du blé, par le Bureau de la concurrence et par deux transporteurs régionaux, BC Rail et OmniTRAX.

Le CFCP s'oppose fermement aux propositions des expéditeurs en vue de légiférer des droits de circulation accrus, en laissant entendre que les propositions d'accès ne feraient qu'assurer des prix plus bas aux expéditeurs, aux dépens des transporteurs ferroviaires. De son côté, le CN invite à la prudence suggérant que l'accroissement de l'accès ferroviaire doit adhérer à certains principes fondamentaux tels que la réciprocité et à des droits d'accès résultants de négociations commerciales. En outre, les compagnies ferroviaires font observer que des droits de circulation accrus réduiraient inévitablement l'efficacité puisqu'un plus grand nombre de trains achemineraient en fait le même volume de trafic.

Recours aux droits de circulation pour augmenter la concurrence

Comme nous l'avons vu, la disposition sur les droits de circulation ne semble pas avoir été conçue à l'origine comme un moyen d'accroître la concurrence. Comme dans le cas de tout texte législatif appelé à remplir une fonction pour laquelle il n'a pas été conçu, il y a inévitablement des difficultés d'application que le débat actuel met en lumière.

Il peut toutefois y avoir des circonstances dans lesquelles il serait approprié d'utiliser les droits de circulation comme un moyen d'accroître la concurrence. Le Comité estime, par conséquent, que la disposition de la Loi sur ces derniers devrait être remplacée par une disposition sur l'accès concurrentiel lorsque la situation l'exige. Il désire mettre l'accent sur le fait que l'octroi de droits de circulation en tant que mesure permettant d'accroître la concurrence devrait être une mesure prise exceptionnellement, qui ne devrait être imposée que lorsque la compagnie ferroviaire assurant le service n'agit manifestement pas dans l'intérêt public.

La conversion des dispositions actuelles sur les droits de circulation en un outil d'accès concurrentiel peut se faire grâce à un certain nombre de modifications apportées à la Loi.

Demandes de droits de circulation

À l'heure actuelle, seule une compagnie ferroviaire de compétence fédérale peut présenter une demande d'arrêté relatif aux droits de circulation sur les lignes d'une autre compagnie ferroviaire de compétence fédérale. Depuis 1996, l'augmentation du nombre de compagnies de chemin de fer d'intérêt local, qui sont pour la plupart des compagnies ferroviaires de compétence provinciale, signifie qu'une grande partie du secteur du transport ferroviaire ne peut même pas présenter de demande.

Il ne semble pas y avoir de raison valable d'établir une distinction entre un transporteur ferroviaire sous réglementation fédérale et son homologue sous réglementation provinciale, si les deux répondent aux mêmes normes de sécurité d'exploitation, qu'ils soient convenablement assurés et qu'ils aient du personnel suffisamment qualifié. La disposition de la Loi sur les droits de circulation devrait, par conséquent, être étoffée pour que ceux-ci soient dorénavant accessibles à tous les exploitants ferroviaires qualifiés, qu'ils aient un certificat d'aptitude fédéral ou qu'ils soient titulaires d'une licence octroyée par une province.

> **Recommandation 5.10**
> **Le Comité recommande que tout exploitant ferroviaire, qu'il soit de compétence fédérale ou de compétence provinciale, soit autorisé à présenter une demande de droits de circulation à l'Office des transports du Canada, à condition de satisfaire à toutes les normes d'exploitation et de sécurité en vigueur et d'être convenablement assuré.**

Offre de services de transport

Si l'objectif est de convertir les dispositions sur les droits de circulation en une disposition sur l'accès concurrentiel lorsque les circonstances l'exigent, le privilège d'offrir des services de transport doit y figurer.

> **Recommandation 5.11**
> **Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* sur les droits de circulation soient modifiés pour permettre à un requérant de chercher à obtenir le droit d'offrir des services de transport.**

Négociations

Les dispositions actuelles de la Loi sur les droits de circulation n'obligent pas une éventuelle compagnie ferroviaire invitée sur les lignes d'une autre à négocier avec le propriétaire de l'infrastructure avant de présenter une demande de droits de circulation à l'Office. En fait, le Comité croit savoir que ce genre de négociations n'a pas été courant; d'ailleurs, dans bien des cas, les demandes de droits de circulation n'ont été précédées d'aucune négociation commerciale digne de ce nom.

Les droits de circulation exigent le maintien de bonnes relations de travail entre le propriétaire de l'infrastructure et la compagnie ferroviaire invitée. De nombreuses interactions des deux parties font en sorte que les activités ferroviaires, notamment l'entretien prévu et imprévu, sont exercées en toute sécurité et sans délai. La communication entre les contrôleurs de la circulation ferroviaire, les effectifs d'entretien de la voie et les équipes d'exploitation est cruciale car aucune erreur n'est permise. Des rapports conflictuels rendent beaucoup plus difficiles la communication et la collaboration efficaces. De plus, il est irréaliste de s'attendre à ce que l'organisme de réglementation se pose en surveillant des interactions journalières et fasse office d'arbitre.

En règle générale, le Comité favorise les relations et les accords commerciaux entre les compagnies ferroviaires et les demandeurs de droits de circulation, de même qu'entre les compagnies ferroviaires et les expéditeurs. Les négociations commerciales visant à en arriver à un accord sur bon nombre de volets de l'interaction entre une compagnie ferroviaire invitée et un propriétaire d'infrastructure offrent un fondement solide à un meilleur processus d'obtention de droits de circulation. Mais si l'on en croit ce qui s'est passé aux États-Unis, les négociations commerciales se révèlent souvent difficiles dans des situations à accès réglementé.

Le Comité conclut, par conséquent, qu'un éventuel exploitant ferroviaire invité devrait aviser le propriétaire de l'infrastructure qu'il a l'intention de demander un arrêté sur les droits de circulation. Semblable à celui que les expéditeurs donnent aux transporteurs en vertu de l'arbitrage, cet avis permettrait aux parties d'entamer dans les meilleurs délais des négociations commerciales pour résoudre le plus de questions possible avant que l'Office n'examine la demande.

Recommandation 5.12
Le Comité recommande qu'une compagnie ferroviaire qui se propose de présenter une demande de droits de circulation à

l'Office des transports du Canada soit tenue d'en informer le propriétaire de l'infrastructure, au moins 60 jours avant de présenter sa demande, afin d'inciter les parties prenantes à négocier.

Considérations sur le critère de l'intérêt public

De nombreux promoteurs des droits de circulation accrus sont favorables à un critère de l'intérêt public reposant sur l'inversion du fardeau de la preuve. En vertu d'un tel critère, toute compagnie ferroviaire hôte qui s'oppose à une demande de droits de circulation devra démontrer que l'octroi d'un tel droit ne serait pas dans l'intérêt public. Les participants au Shippers' Summit ont laissé entendre :

> [Traduction]
> qu'en attribuant à quiconque s'oppose à un arrêté sur les droits de circulation la charge de démontrer que cet arrêté n'est pas dans l'intérêt public, on donnerait raison à ceux qui prônent la concurrence en augmentant les droits de circulation tout en conférant à l'Office le pouvoir discrétionnaire de refuser l'arrêté, s'il y a lieu[10].

Parallèlement, la Western Canadian Shippers' Coalition a proposé une inversion de la charge de la preuve

> [Traduction]
> pour faciliter l'octroi des demandes de droits de circulation, comme réparation pro-concurrence, plutôt que maintenir le statu quo largement perçu comme un recours exceptionnel[11].

Le Comité estime que l'imposition de droits de circulation devrait continuer à être perçue comme une mesure exceptionnelle ne devant être consentie que lorsque l'intérêt public l'exige. Vu le caractère exceptionnel des droits de circulation, surtout lorsqu'on cherche à obtenir le droit d'offrir des services de transport, l'Office doit rester convaincu que l'acquiescement à une demande est dans l'intérêt public. Par conséquent, le Comité rejette la notion de critère d'inversion du fardeau de la preuve.

Les dispositions actuelles sur les droits de circulation permettent à l'Office d'octroyer des droits de circulation aux conditions fixées par lui en tenant compte de l'intérêt public. La Loi ne définit toutefois pas ce dernier, lacune que déplore le Comité. L'organisme de réglementation devrait savoir à quoi s'en tenir au sujet des critères et des facteurs à prendre en compte pour déterminer l'intérêt public. En l'absence de conseils, le processus d'examen

des demandes de droits de circulation pourrait être long, ouvrir la porte à des contestations judiciaires et être coûteux, ce qui risquerait de nuire à l'efficacité de cette disposition.

Des facteurs importants en matière d'intérêt public doivent être examinés, notamment les incidences éventuelles de l'octroi de droits de circulation sur tous les usagers et expéditeurs utilisant une ligne donnée, l'effet de cet octroi sur l'efficacité du réseau, l'éventuelle nécessité d'exiger l'accès réciproque, le cas échéant, aux lignes du requérant en tant que condition d'obtention des droits en question, la capacité de la compagnie ferroviaire invitée de continuer à offrir des services à l'avenir et les répercussions sur la situation financière de la compagnie de chemin de fer hôte. En tranchant la question de l'intérêt public, l'Office devrait être obligé de tenir compte de tous ces éléments.

Ces considérations permettront à l'Office, dans le cadre de son travail de détermination de l'intérêt public, de bénéficier de l'apport de tous les intéressés au sujet d'une ligne, et de décider s'il est dans l'intérêt public d'accorder des droits de circulation ou de maintenir les mesures de protection en vigueur (interconnexion, PCC et arbitrage).

Recommandation 5.13
Le Comité recommande que, dans le cadre de sa détermination de l'intérêt public relativement à une demande de droits de circulation, l'Office des transports du Canada prenne au moins en considération :

- **le caractère suffisant des services existants;**
- **l'existence d'autres modes de transport concurrentiels;**
- **les répercussions pour tous les usagers et expéditeurs sur les lignes où des droits de circulation ont été demandés;**
- **les incidences sur l'efficacité du réseau;**
- **la situation financière et la capacité d'exploitation du requérant;**
- **l'empressement du demandeur à permettre l'accès réciproque à ses lignes, s'il y a lieu;**
- **les répercussions sur la solvabilité du propriétaire de l'infrastructure.**

Obligations des transporteurs et protection des expéditeurs

Suivant les recommandations du Comité, la Loi continuerait d'imposer des obligations et des restrictions aux compagnies ferroviaires sous réglementation fédérale, notamment l'obligation de publier un prix à la demande d'un expéditeur, celle de préciser le niveau de service dans un tarif publié ou un contrat confidentiel, ainsi qu'une restriction quant à la façon

dont ces compagnies peuvent limiter leur responsabilité en cas de perte de marchandises d'un expéditeur ou de dommages causés à ces dernières.

Le Comité estime que ces mêmes obligations et restrictions devraient s'appliquer aux exploitants ferroviaires invités qui ont le droit d'offrir des services de transport. Il n'y a aucune raison impérieuse pour laquelle ces exploitants devraient être exemptés. En fait, ce n'est qu'en incluant cette exigence que cette disposition assurera l'accès concurrentiel. Cela dit, tout expéditeur utilisant une ligne donnée pourrait demander à la fois un prix et un niveau de service déterminés au propriétaire de l'infrastructure ou à l'exploitant invité, et choisir l'ensemble qui répond le mieux à ses besoins.

Le Comité en conclut donc qu'un exploitant ferroviaire invité ayant le droit d'offrir des services de transport doit être assujetti à l'obligation d'établir des prix à la demande d'un expéditeur ainsi que de les publier dans des tarifs, et avoir le droit de passer des contrats confidentiels avec des expéditeurs. Lorsque l'un d'eux a passé un contrat avec un expéditeur, il doit être tenu de fournir le niveau de service énoncé dans son tarif ou dans le contrat. L'Office aurait le pouvoir de déterminer si cet exploitant a rempli ses engagements. En cas d'infraction, la partie lésée pourrait demander réparation en s'adressant à un tribunal compétent, comme c'est le cas actuellement pour les compagnies ferroviaires sous compétence fédérale. Enfin, l'exploitant invité aurait le pouvoir de limiter sa responsabilité en cas de perte ou de dommages, mais seulement en conformité avec l'article 137 de la Loi.

Recommandation 5.14

Le Comité recommande que les exploitants ferroviaires invités ayant obtenu le droit d'offrir des services de transport :

- **aient l'obligation de publier leurs prix à la demande d'un expéditeur et de faire état du niveau de service offert dans leurs tarifs publiés;**
- **aient le droit de passer des contrats confidentiels avec des expéditeurs;**
- **aient le pouvoir de limiter leur responsabilité, en cas de perte des marchandises d'un expéditeur ou de dommages causés à celles-ci, conformément à l'article 137 de la *Loi sur les transports au Canada*.**

Un expéditeur qui a recours à une ligne utilisée par plus d'un transporteur ferroviaire bénéficie de la concurrence directe. Celle-ci limite l'aptitude d'une compagnie ferroviaire, qu'il s'agisse du propriétaire de l'infrastructure

ou de l'exploitant ferroviaire invité, à exercer son pouvoir sur le marché, ce qui rend superflus plusieurs mesures de protection ou plusieurs recours. Les prix de correspondance concurrentiels (examinés précédemment dans ce chapitre) ne seraient pas nécessaires sur les lignes où plus d'un transporteur fait circuler ses trains. Pour éliminer toute confusion éventuelle, il faut indiquer clairement que, lorsque les droits de circulation sur une ligne vont de pair avec l'offre de services de transport, ni le propriétaire de l'infrastructure ni l'exploitant ferroviaire invité ne seraient assujettis aux dispositions sur l'interconnexion et sur les prix de correspondance concurrentiels. Enfin, comme un expéditeur pourrait vraisemblablement expédier ses marchandises en empruntant un autre mode de transport, l'arbitrage serait inutile.

Un arrêté octroyant à un exploitant invité des droits de circulation doublés du droit d'offrir des services de transport devrait, par conséquent, avoir pour effet de suspendre l'application des dispositions sur l'interconnexion, sur les prix de correspondance concurrentiels et sur l'arbitrage en ce qui a trait au trafic sur les lignes en question, tant que l'arrêté serait en vigueur ou jusqu'à ce que le transporteur ferroviaire invité cesse d'exploiter ces lignes.

Recommandation 5.15
Le Comité recommande que l'application des dispositions sur l'interconnexion, sur les prix de correspondance concurrentiels et sur l'arbitrage soit suspendue relativement au transport de marchandises sur les lignes desservies par un propriétaire d'infrastructure et utilisées par un ou plusieurs exploitants invités bénéficiant du droit d'offrir des services de transport.

La Loi oblige un propriétaire d'infrastructure à suivre un processus établi de cessation d'exploitation d'une ligne. Les droits de circulation en vigueur ne devraient pas se répercuter sur ce processus.

L'une des conditions du processus de transfert et de cessation d'exploitation de lignes consiste à donner aux expéditeurs un préavis suffisant de cessation d'exploitation. Le Comité est d'avis que les expéditeurs desservis par un exploitant invité devraient également être informés suffisamment à l'avance de l'intention de ce dernier de mettre fin au service.

Recommandation 5.16
Le Comité recommande qu'un arrêté portant sur les droits de circulation émis par l'Office des transports du Canada oblige l'exploitant invité à fournir un préavis raisonnable lorsqu'il a l'intention de cesser l'exploitation d'une ligne donnée.

Prix d'accès au réseau ferroviaire

Lorsque des droits de circulation sont accordés, avec ou sans le droit d'offrir des services de transport, le propriétaire de l'infrastructure assume, et continue d'assumer, les risques et les obligations s'y rattachant. En échange de la possibilité de rentabiliser le capital qu'ils ont investi, les actionnaires du propriétaire visé assument les risques commerciaux et financiers de cet investissement. Ainsi, en permettant à un autre exploitant d'utiliser la ligne et, fait plus important, d'offrir des services de transport à ses clients, le propriétaire doit être rémunéré en conséquence.

Le Comité tient avant tout à éviter les propositions d'accès susceptibles de compromettre l'efficacité du réseau ou d'accorder un avantage injuste soit au propriétaire de l'infrastructure soit à l'exploitant ferroviaire invité. En vertu des dispositions sur les droits de circulation en vigueur, une fois que ceux-ci ont été accordés, la compagnie ferroviaire invitée et le propriétaire de l'infrastructure doivent négocier l'indemnité qui sera versée à ce dernier. Le Comité estime que la voie de la concertation est la méthode à suivre, mais il sait qu'un accord risque d'être difficile à conclure. L'Office devrait, par conséquent, conserver le pouvoir de calculer cette indemnité si aucun accord n'est conclu.

> **Recommandation 5.17**
> **Le Comité recommande que l'indemnité relative aux droits de circulation soit négociée entre les parties. Si celles-ci sont incapables de conclure un accord commercial dans les 90 jours, l'une ou l'autre partie pourrait demander à l'Office des transports du Canada de fixer cette indemnité conformément à la proposition de tarification de l'accès dans le secteur ferroviaire faite par le Comité.**

Son aptitude à calculer des prix d'accès équitables tant pour la compagnie ferroviaire invitée que pour le propriétaire de l'infrastructure aurait une incidence importante sur la réussite globale du régime d'accès concurrentiel. La nécessité éventuelle pour l'Office d'établir les conditions d'indemnisation sont reconnues par l'actuelle disposition sur les droits de circulation de l'article 138 de la Loi. Mais cette dernière ne dit rien sur la façon dont l'indemnité sera calculée. C'est une lacune importante, et qui le deviendra d'autant plus à la lumière des propositions du Comité visant à élargir l'accès à ces dispositions à un plus grand nombre d'intervenants sur le marché et d'y ajouter explicitement le droit d'offrir des services de transport.

Les intervenants ont présenté divers points de vue sur ce qui constitue une indemnité d'accès aux voies appropriée. Certains expéditeurs ont plaidé en faveur de frais d'accès peu élevés, propres à encourager la pénétration concurrentielle du marché du transport ferroviaire. Le CN et le CFCP, en revanche, craignent que de tels frais n'encouragent la « sélection à outrance » des trajets les plus lucratifs et ne compromettent leur aptitude à produire les recettes dont ils ont besoin pour financer leurs besoins futurs.

Le Comité a examiné divers régimes de tarification et a tenu compte de la tarification adoptée par d'autres pays lorsque l'accès au transport ferroviaire y était réglementé. Il semble y avoir consensus sur les deux volets que les frais d'accès devraient comprendre :

1. un paiement indemnisant le propriétaire de l'infrastructure de ses frais supplémentaires par suite des activités de la compagnie ferroviaire invitée sur sa ligne;

2. un paiement aidant à couvrir les frais communs de propriété et de gestion de l'infrastructure.

Le rapport provisoire du Comité a précisé certains des frais supplémentaires que le propriétaire d'une voie peut engager lorsqu'il permet l'accès à cette dernière. Le premier paiement vise les frais susceptibles de découler :

- de la nécessité d'aménager des installations supplémentaires à l'intention de la compagnie ferroviaire invitée;
- de l'usure matérielle accrue de l'infrastructure;
- de la nécessité de consacrer plus d'argent au contrôle de la circulation;
- de la congestion de la circulation;
- du risque accru de retards entraînant des pénalités de performance.

Lorsque deux compagnies ferroviaires ou plus font circuler des trains sur une ligne, d'autres précautions doivent être prises pour assurer un niveau de sécurité élevé. Le propriétaire de l'infrastructure mérite d'être indemnisé du nouvel investissement qu'il doit effectuer et des frais d'exploitation supplémentaires qu'il doit engager pour maintenir ce niveau au moment du partage de la voie. Le montant de ces frais supplémentaires variera selon le degré d'utilisation de la voie par l'invitée. Il sera, à son tour, tributaire du type et du volume de trafic, ainsi que de la fréquence des trajets de l'invitée sur la ligne. Des frais supplémentaires variables résulteront également de la

nature et de l'état de cette dernière, ainsi que des exigences de l'hôte en matière d'utilisation de sa voie.

Le second volet des frais d'accès reconnaît que l'hôte doit pouvoir tirer un certain rendement du capital qu'il a investi dans le réseau ferroviaire. Sans indemnité raisonnable, les propriétaires de voies sont peu enclins à entretenir le réseau existant. La participation de l'invitée aux frais communs de propriété des voies peut être calculée de diverses manières. Par exemple, les frais pourraient être fondés sur les éléments suivants :

1. un taux de participation aux coûts variables de 7,5 p. 100, utilisé pour calculer les frais d'interconnexion;
2. un taux de participation de 20 p. 100 des coûts variables, prescrit en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*;
3. la règle dite de tarification optimale des éléments (RTOE), en vertu de laquelle l'hôte est indemnisé des recettes non réalisées à cause de la présence de l'invitée, notamment tous bénéfices cédés ou sacrifiés. Des économistes ont proposé la RTOE dans les cas où un nouvel intervenant doit pénétrer une « installation où il y a un goulot d'étranglement » pour concurrencer l'hôte[12]. Cette règle a pris naissance dans un cadre réglementaire où l'accent était mis sur l'instauration de règles du jeu équitables permettant à l'invitée et à l'hôte de se concurrencer; ainsi, seuls les transporteurs au moins aussi rentables que l'hôte pourraient pénétrer le marché;
4. le rendement dont une société privée aurait besoin pour effectuer un nouvel investissement équivalant à la valeur de remplacement de la ligne et comportant un risque commercial comparable[13];
5. l'application d'un coût du capital approprié à la valeur estimative de l'ensemble des actifs utilisés par l'invitée. Le Surface Transportation Board a eu recours à cette méthode surtout pour régler les problèmes d'utilisation des voies consécutifs aux fusions de compagnies ferroviaires[14]. Le STB calcule approximativement la valeur de la ligne à laquelle on cherche à avoir accès en appliquant le montant payé par dollar gagné pour acquérir l'ensemble des installations fixes (soit à l'exclusion du matériel et des biens non ferroviaires) aux gains réalisés sur cette ligne. La valeur estimative du capital est ensuite répartie entre l'hôte et l'invitée en fonction de leurs parts de trafic escomptées.

Les règles applicables à l'ensemble du réseau, comme celles qui calculent les taux de contribution en pourcentage des coûts variables, sont intéressantes parce qu'elles sont d'application facile, mais les paiements calculés risquent de n'avoir que peu de rapport, si tant est qu'ils en ont, avec les recettes nécessaires permettant d'inciter les compagnies ferroviaires propriétaires à investir. Les quatrième et cinquième propositions tentent de régler la question en établissant explicitement un lien entre le paiement de l'invitée et une évaluation du rendement exigé du capital investi par l'hôte. Il faut faire preuve de beaucoup de jugement pour appliquer ces méthodes (surtout la quatrième). De plus, une formule d'indemnisation fondée sur des taux de rendement moyens réduirait les avantages dont disposeraient les nouveaux venus, en rendant moins attrayant le trafic moins rentable sur la ligne, et plus attrayant le trafic vraiment rentable.

En examinant d'autres structures de prix possibles, il faut tenir compte du fait que le réseau commercial actuel repose sur la différenciation des prix. En plus de payer un prix suffisant pour recouvrer au moins ses frais identifiables, un transporteur doit verser une certaine contribution au titre des frais non ventilables, partagés ou « constants », occasionnés par l'ensemble de ses activités et de son réseau. Cette dernière majoration varie d'un chargement à l'autre. Par suite des négociations commerciales entre transporteurs et expéditeurs, le trafic relativement non tributaire du prix a tendance à produire des majorations plus élevées que celui qui l'est.

Le Comité reconnaît que, dans certaines situations, l'accès concurrentiel exposerait les compagnies ferroviaires actuelles à une sélection à outrance par les nouveaux venus qui n'assument pas la totalité des coûts relatifs à l'infrastructure actuelle, à moins que le prix d'accès ne soit suffisamment élevé. Dans ce contexte, la notion d'accès concurrentiel doit conserver certaines caractéristiques propres à la différenciation des prix tout en permettant une concurrence accrue. Elle pourrait être complexe, mais le Comité ne voit aucune solution de rechange au fait d'imposer un prix d'accès fondé sur les marchandises transportées ou sur le transport lui-même, alors qu'il est lié aux recettes actuelles découlant du trafic visé par la compagnie ferroviaire concurrente. Cette méthode se rapprocherait de la règle de tarification optimale des éléments (RTOE), mais ne devrait pas nécessairement s'y conformer entièrement. Cette règle exige que la compagnie ferroviaire invitée paie des frais équivalant aux recettes réalisées par la compagnie ferroviaire hôte. Le motif invoqué, c'est qu'il s'agit d'un droit d'accès qui ne rend la pénétration du marché intéressante que si la nouvelle compagnie

ferroviaire est plus efficiente que la compagnie ferroviaire hôte[15]. Selon la formule recommandée par le Comité, ce droit d'accès pourrait être un peu moins élevé que ce que dicte la règle en question car le transporteur pourrait ne pas être aussi efficient que possible. L'Office pourrait également se servir du « critère des frais indépendants » pour s'attaquer au problème des hausses excessives.

Le Comité rejette sans ambages les droits d'accès calculés en fonction des recettes moyennes ou de la participation moyenne aux coûts constants. Cette formule est précisément celle qui permet la sélection à outrance et elle compromettrait la différenciation des prix nécessaire à un réseau ferroviaire commercial où une grande partie du trafic est sensible aux prix.

En plus d'examiner les rouages des modes d'établissement des prix proposés, il importe de se demander pourquoi les compagnies ferroviaires veulent obtenir des droits leur permettant de faire circuler des trains sur les voies d'autres transporteurs ferroviaires. En particulier, il faut établir une distinction entre les cas où :

1. une compagnie ferroviaire cherche à obtenir cet accès pour tenter de récupérer le trafic assuré actuellement par le propriétaire de la voie;
2. une compagnie ferroviaire veut tout simplement avoir le droit de faire circuler ses trains sur la voie d'un autre transporteur ferroviaire.

Différentes considérations s'appliquent dans chaque cas et il faudrait les prendre en compte pour calculer les frais d'accès au transport ferroviaire.

Accès ferroviaire assorti du droit d'offrir des services de transport

Lorsque de nouveaux transporteurs ferroviaires cherchent à obtenir le droit d'offrir des services de transport, les principales compagnies ferroviaires ont raison de craindre que ces exploitants invités ne récupèrent leurs activités les plus rentables. Bien qu'il soit bon d'encourager la concurrence, elle doit néanmoins être tempérée à la lumière des charges particulières qui pèsent sur le fournisseur de l'infrastructure. Les frais d'accès doivent être assez élevés pour que les nouveaux venus ne puissent exploiter le réseau dans lequel ils ne possèdent aucune part et pour que les propriétaires de la voie soient amenés à effectuer les investissements nécessaires pour entretenir l'infrastructure.

Recommandation 5.18

Le Comité recommande que, lorsqu'on demande le droit d'offrir des services de transport, le droit d'accès ferroviaire consiste en :

1. **une indemnité au titre de tous les frais additionnels que la compagnie ferroviaire invitée impose à la compagnie ferroviaire hôte;**
2. **une participation aux frais courants qui se rapproche de la participation implicite que le propriétaire de l'infrastructure tire du trafic.**

Le premier élément des frais d'accès couvre les coûts supplémentaires que l'hôte doit assumer, notamment les risques d'exploitation accrus auxquels il fait face et les autres mises de fonds qu'il doit effectuer pour les réparations et l'entretien, le contrôle de la circulation et d'autres facteurs. Quant au second élément, il vise à faire en sorte que la compagnie de chemin de fer invitée assume une juste part des coûts de propriété et d'exploitation de l'infrastructure et que et l'invitée et l'hôte puissent rivaliser à peu près sur le même pied d'égalité.

On peut évaluer la participation du trafic aux frais communs en examinant la différence entre les recettes et les coûts variables relatifs à des marchandises données acheminées sur certaines lignes. Selon la proposition avancée par le Comité, l'Office aurait le loisir de fixer le second élément du droit d'accès à un montant un peu inférieur à ce niveau estimatif lorsqu'il estime que l'hôte pourrait compenser son manque à gagner par une exploitation plus efficace.

Pour calculer le second élément du droit d'accès, l'Office devra être informé des services de transport que le nouvel intervenant a l'intention d'offrir. L'Office devra ensuite obtenir des renseignements sur les recettes et les coûts variables du transporteur ferroviaire hôte propres à chaque ligne, pour chacune des marchandises déterminées. Il pourra ainsi évaluer la participation aux frais communs par wagon-kilomètre actuellement de chacune des marchandises dont le transport est offert. Il peut être avantageux de fixer la portion du droit d'accès fondée sur les marchandises à un montant un peu inférieur à ce montant-repère lorsque le propriétaire de l'infrastructure est en mesure d'être plus rentable. Mais bien qu'un droit un peu moindre puisse contribuer avantageusement à réduire les coûts, un droit très inférieur au montant-repère défavorisera vraisemblablement les propriétaires des voies et compromettra l'investissement nécessaire pour entretenir et améliorer le réseau ferroviaire.

Selon la proposition formulée par le Comité, par conséquent, les transporteurs ferroviaires cherchant à obtenir les droits de circulation doublés du droit d'offrir des services de transport seraient tenus de préciser le trafic qu'ils aimeraient acheminer. L'Office établirait ensuite un droit d'accès consistant en un montant général et en un montant approprié fondé sur les marchandises transportées. Comme c'est en général le cas dans les accords d'accès aux voies, les deux volets de ce droit seraient indiqués comme étant tributaires du volume transporté et de la distance parcourue. Le second élément serait lié à la participation approximative du trafic du fournisseur de la voie aux frais communs de propriété et d'exploitation de l'infrastructure, et il n'y serait pas très inférieur.

De l'avis du Comité, les deux volets du droit d'accès ne devraient pas s'appliquer seulement au trafic existant actuellement sur la ligne de chemin de fer, mais aussi au nouveau trafic. Même s'il ne se prive pas de recettes lorsque la compagnie ferroviaire invitée se développe en exerçant de nouvelles activités, le propriétaire de l'infrastructure profite de cette expansion du fait qu'il est propriétaire et gestionnaire de la ligne. Lorsque de nouvelles activités sont exercées, les accords d'indemnisation doivent continuer à l'inciter à entretenir cette dernière et, s'il y a lieu, à la développer et à l'améliorer[16].

Accès ferroviaire non assorti du droit d'offrir des services de transport

Bon nombre d'accords de droits de circulation sont en vigueur pour faciliter le transport ferroviaire des marchandises et accroître l'efficacité des compagnies ferroviaires. Ils sont souvent négociés sur une base de réciprocité et conformes aux pratiques courantes de partage des frais. C'est ainsi que le CN et le CFCP ont conclu de nombreux accords de partage des voies, qui visent respectivement l'Ontario, le Midwest américain et les États du Nord-Est des États-Unis[17]. Des accords d'accès à la voie non assortis du droit d'offrir des services de transport ont également été conclus entre propriétaires d'infrastructures et transporteurs ferroviaires de voyageurs et de banlieue.

En cas d'échec des négociations commerciales portant sur les droits de circulation, les compagnies ferroviaires de compétence fédérale peuvent demander à l'Office (en vertu de l'article 138 de la Loi) de régler le différend, notamment de rendre une décision sur le niveau d'indemnisation approprié. Mais comme nous l'avons vu, la Loi ne donne aucune indication sur la façon de calculer des frais équitables. Les fournisseurs de services ferroviaires voyageurs et de banlieue peuvent également avoir recours aux

dispositions de la Loi sur l'arbitrage lorsqu'ils sont mécontents des prix que proposent les compagnies ferroviaires pour avoir accès à leurs voies.

Bien que les transporteurs ferroviaires s'échangent souvent des droits de circulation, on peut raisonnablement considérer la vente de la capacité de la voie comme une activité commerciale distincte. Dans ce cas, les chemins de fer de catégorie 1 fournissent tout simplement un accès aux voies et non un ensemble intégré de services de transport par chemin de fer et d'autres services ferroviaires. Si l'accès aux voies était commercialisé tout comme les autres services ferroviaires, les prix de location de ces dernières seraient probablement fixés à des niveaux qui tiennent compte tant des différences dans les coûts assumés par l'hôte que des différences dans la valeur des services offerts aux invitées. Les transporteurs ferroviaires qui accorderaient une valeur élevée aux droits de circulation acquitteraient des frais d'accès plus élevés que ceux qui n'y gagneraient que marginalement à cause de la commodité accrue d'avoir à leur disposition un « pont » ferroviaire.

Le Comité est d'avis qu'il importe d'établir des principes de tarification conformes au traitement de l'exploitation d'une voie ferrée comme une entreprise commerciale. Les politiques gouvernementales ne devraient pas dissuader les compagnies ferroviaires d'implanter des structures plus rentables et elles devraient faire en sorte qu'une réforme structurelle se solde à un moment donné par des activités d'infrastructure qui seraient devenues autosuffisantes et structurellement distinctes. La différenciation des prix a un rôle à jouer dans le cadre d'un régime de tarification de l'accès aux voies, mais certaines contraintes sont nécessaires. Les fournisseurs d'infrastructure ne devraient pas être autorisés à exercer leur pouvoir sur le marché pour produire des recettes qui leur vaudraient un taux de rendement excessif de l'ensemble de leurs capitaux investis. Des prix dépassant les coûts de prestation de services ferroviaires ne sont justifiés que dans la mesure où ils aident les compagnies ferroviaires à couvrir leurs frais généraux. En outre, le Comité estime qu'il faut établir des prix limites pour empêcher les propriétaires de voies ferrées d'exploiter leur puissance commerciale éventuellement importante aux dépens des services ferroviaires voyageurs et de banlieue appartenant au gouvernement et financés par lui.

Les transporteurs ferroviaires de voyageurs et de banlieue ont des exigences très précises en matière d'accès aux voies, qui sont souvent relativement coûteuses à respecter. Contrairement aux compagnies invitées qui transportent des marchandises, les compagnies invitées qui transportent des voyageurs ne peuvent modifier leurs horaires ou réacheminer leurs voitures

pour réduire la congestion au minimum ou accorder la priorité à tous les besoins spéciaux que le propriétaire de l'infrastructure pourrait avoir. Les accords d'accès aux voies devraient garantir aux transporteurs ferroviaires de voyageurs et de banlieue qu'ils bénéficieront des services de haute qualité dont ils ont besoin. En même temps, les contrats devraient stipuler que la compagnie ferroviaire hôte doit être pleinement indemnisée de tous les frais supplémentaires engagés, notamment les frais potentiellement élevés découlant de la congestion et des retards ou le coût d'investissement nécessaire pour les réduire ou les éviter, et qu'elle profite d'un taux de rendement raisonnable fondé sur la valeur comptable des biens utilisés par le transporteur ferroviaire de voyageurs ou de banlieue visé[18].

Recommandation 5.19

Le Comité recommande que les considérations suivantes président au calcul de l'indemnité d'accès aux voies non assorti du droit d'offrir des services de transport :

- **les droits d'accès devraient couvrir tous les frais additionnels que la compagnie ferroviaire hôte engagera en raison des activités de la compagnie ferroviaire invitée;**
- **les droits d'accès qui varient d'un transporteur ferroviaire à un autre en fonction de la valeur qu'il accorde à cet accès devraient être permis;**
- **les droits d'accès fondés sur la différenciation des prix ne devraient pas pouvoir aider les propriétaires d'infrastructure à produire plus de recettes que ce dont ils ont besoin pour couvrir leurs frais, y compris un rendement raisonnable des capitaux propres;**
- **les droits d'accès aux services ferroviaires voyageurs et de banlieue qui sont la propriété de l'État devraient être limités à un montant indemnisant les propriétaires d'infrastructure de leurs frais supplémentaires, notamment des frais occasionnés par la congestion et les retards tout en assurant un rendement raisonnable après impôt de la valeur comptable du capital utilisé par la compagnie ferroviaire invitée.**

Sécurité et responsabilité

Les compagnies ferroviaires de catégorie I ont fait des investissements importants qui leur ont permis de se classer parmi celles qui sont les plus sûres au monde. Il ne faut tout simplement pas que l'octroi de droits de

circulation comme moyen d'accroître la concurrence puisse compromettre cette fiche de sécurité impressionnante.

Le fait de coordonner les activités de deux compagnies ferroviaires (ou plus) sur une seule ligne soulève des questions de sécurité qui n'existent pas dans le cas d'une ligne à exploitant unique. L'industrie ferroviaire semble les avoir gérées avec succès lorsque les droits de circulation faisaient l'objet d'un consensus, mais si ceux-ci sont imposés par règlement, les défis posés par la sécurité d'exploitation pourraient être différents. La communication relative aux activités journalières, entre les planificateurs opérationnels, les contrôleurs de la circulation ferroviaire, les équipes d'entretien de la voie, les employés du service de la mécanique, les opérationnels et les équipes d'exploitation, est primordiale. En outre, la planification et la gestion des priorités conflictuelles doivent avoir lieu tous les jours.

Un volet important de cette dernière est la formation et l'accréditation du personnel. Dans l'exposé qu'elle a présenté au Comité, la Fraternité des ingénieurs de locomotives a signalé la nécessité d'un bon programme de qualification et d'accréditation propre à assurer le contrôle de la qualité ainsi que l'uniformité des compétences essentielles en matière de sécurité que doivent avoir les ingénieurs de locomotives et les contrôleurs de la circulation ferroviaire.

Dans le domaine de la sécurité ferroviaire, la réglementation tend à s'éloigner des prescriptions réglementaires pour aller plutôt vers un régime selon lequel les dirigeants des compagnies ferroviaires doivent faire en sorte que des systèmes de sécurité appropriés soient en place. Transports Canada a exigé récemment que les compagnies de ferroviaires instaurent et maintiennent un système de gestion de la sécurité, et toutes les compagnies ferroviaires de compétence fédérale doivent présenter à Transports Canada des renseignements précis sur leurs systèmes respectifs. On reconnaît également le besoin d'une plus grande harmonisation des règlements fédéraux et provinciaux en matière de sécurité ferroviaire.

Par conséquent, le fait même d'être autorisé par l'Office à utiliser l'infrastructure d'une autre compagnie ferroviaire ne règle pas tout. Le requérant de droits de circulation doit tenir compte, dans sa proposition, des questions de sécurité. Même si le Comité n'a pas pour mandat d'étudier les questions de sécurité ferroviaire, les droits de circulation qu'il propose ont sur la sécurité des répercussions qui devront nécessairement être étudiées. Transports Canada devrait examiner la situation pour veiller à ce que les

dispositions de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* permettent de faire face à la situation.

Au chapitre du coût de la sécurité, il convient de noter que, dans la mesure où les droits de circulation sont un fardeau financier supplémentaire pour le propriétaire de l'infrastructure, le Comité estime que, conformément à ses principes sur l'indemnisation, c'est la compagnie ferroviaire invitée qui devrait assumer ces frais. Cette question est traitée dans les recommandations formulées par le Comité sur la rémunération de l'accès au transport ferroviaire.

Incidences constitutionnelles

Comme le Comité le propose dans le présent rapport, la disposition de la Loi sur les droits de circulation serait modifiée pour permettre à tout exploitant ferroviaire, qu'il soit de compétence fédérale ou de compétence provinciale, de demander un arrêté relatif à ces droits. Dans son rapport provisoire, le Comité a indiqué une éventuelle conséquence imprévue d'une telle modification. En vertu de la division constitutionnelle des pouvoirs, les installations ou les entreprises de compétence provinciale dont les activités sont bien intégrées à celles d'une installation ou d'une entreprise qui relève du gouvernement fédéral risquent de perdre leur caractère provincial. Le Comité s'inquiétait de ce qu'une compagnie ferroviaire d'intérêt local de compétence provinciale qui fait circuler bon nombre de ses trains sur les lignes d'une compagnie ferroviaire sous réglementation fédérale pourrait constater que ses opérations seraient tellement intégrées à celles de cette dernière que, d'un point de vue constitutionnel, elle perdrait son statut de compagnie ferroviaire de compétence provinciale et serait réputée de compétence fédérale.

Un avis élaboré à l'intention du Comité clarifie la question[19]. Tout d'abord, le Parlement peut accorder des droits de circulation à « une compagnie de chemin de fer sous réglementation provinciale » et exiger que cette compagnie réponde à toute exigence fédérale applicable en matière d'assurance, de licence, de sécurité ou autre exigence réglementaire. Cela est important si l'on veut que le Parlement ait son mot à dire sur la façon dont les compagnies ferroviaire de compétence provinciale exercent leur activité sur les voies sous réglementation fédérale.

Deuxièmement, une compagnie ferroviaire de compétence provinciale ne serait assujettie à l'ensemble de la réglementation fédérale que si ses activités étaient intégrées à celles d'une compagnie ferroviaire de compétence fédérale. Un simple lien matériel entre une compagnie ferroviaire de compétence

provinciale et une compagnie ferroviaire de compétence fédérale ne suffit pas à établir la compétence fédérale exclusive sur la première. Dans les cas où une compagnie de chemin de fer de compétence provinciale cherche à obtenir des droits de circulation pour soutenir la concurrence d'une compagnie de chemin de fer de compétence fédérale, les activités de la première resteraient probablement séparées ou distinctes de celles de la seconde évitant ainsi toute apparence d'intégration d'un point de vue constitutionnel. Même si tous les trains circulant sur la ligne fédérale étaient visés par la réglementation fédérale, les autres activités et opérations de la compagnie ferroviaire de compétence provinciale continueraient d'être assujetties à la réglementation provinciale[20].

Commerce intérieur et international

On a laissé entendre que les dispositions qui permettent un accès accru sans recouvrement intégral des coûts pouvaient être considérées comme une subvention déguisée aux expéditeurs et comme une expropriation, de sorte que cet accès est susceptible d'être contesté en vertu des traités commerciaux internationaux auxquels le Canada est partie. Dans tout son rapport, le Comité a pris soin de s'assurer que la formule d'indemnisation qu'il recommandait était équitable. Elle indemnise suffisamment un propriétaire d'infrastructure de l'usage de ses voies et elle ne devrait pas donner lieu à cet égard à une contestation commerciale couronnée de succès. Le CN a pour sa part soulevé la question du traitement national en matière d'engagements dans le domaine du commerce intérieur.

> **Recommandation 5.20**
> **Le Comité recommande que le ministre des Transports s'assure que la mise en œuvre des propositions d'accès préconisées dans le présent rapport est conforme à toutes les exigences applicables du droit commercial international et intérieur.**

Autres propositions d'accès concurrentiel

Compagnies ferroviaires régionales

La notion de compagnie ferroviaire régionale a suscité un vif débat dans les provinces des Prairies. Bon nombre d'intervenants ont déclaré au Comité qu'il fallait promouvoir la concurrence entre les compagnies ferroviaires de catégorie 1 pour conserver les embranchements qui pouvaient être rentables, pour protéger les routes en voie de détérioration des Prairies et pour préserver les localités rurales de l'extinction. De nombreux intervenants, notamment

les gouvernements provinciaux des Prairies, sont d'avis que l'idée de créer des compagnies ferroviaires régionales permettrait d'atteindre ces objectifs. Cette idée a donné naissance à deux visions différentes :

- celle proposée par la Fraternité des préposés à l'entretien des voies (FPEV);
- celle proposée par OmniTRAX (CanRail West).

Vision proposée par la Fraternité des préposés à l'entretien des voies

La FPEV voit la nécessité de créer une compagnie ferroviaire régionale dans le cadre d'une méthode globale pour améliorer le système de manutention et de transport du grain. Elle propose un système régional intégré de manutention et de transport du grain, sans but lucratif et visant à réduire l'ensemble des coûts grâce à un meilleur usage de l'infrastructure existante composée des silos, des voies ferrées et des routes. Elle soutient qu'en appliquant cette méthode, elle pourrait assurer aux embranchements l'approvisionnement en grain nécessaire.

La FPEV a l'intention de travailler en collaboration avec les compagnies ferroviaire de catégorie 1. Le 25 janvier 2001, elle a conclu avec le CN un protocole d'entente prévoyant que celui-ci passerait un bail commercial à long terme portant sur des lignes précises avec une compagnie ferroviaire régionale coopérative exploitée par elle. (La FPEV a l'intention d'essayer de conclure un accord semblable avec le CFCP.) Le CN conserverait la propriété des lignes (environ 1 636 kilomètres de voie), mais la coopérative exercerait un contrôle exclusif sur ces dernières et serait chargée de les exploiter et de les entretenir. Fin mai 2001, les deux parties mettaient la dernière main à la conclusion d'un accord commercial.

Proposition d'OmniTRAX

OmniTRAX a proposé que sa filiale, la CanRail West Incorporated (lancée officiellement le 15 septembre 2000), devienne une compagnie ferroviaire régionale bénéficiant d'un « accès géré » à des lignes désignées. Elle cherche à obtenir des modifications réglementaires pour assurer à la CanRail West un accès garanti à des lignes désignées du CN et du CFCP (quelque 6 200 kilomètres d'embranchements et de lignes secondaires appartenant au CN ou au CFCP et exploités par eux). Cet accès comprendrait le droit d'offrir des services de transport, le droit sans restriction de livrer des marchandises à des lieux de correspondance concurrentiels désignés (ou à leur point de destination définitif s'il y a lieu) ainsi que le droit de servir les expéditeurs

captifs situés sur la ligne principale, à la demande de ces derniers. En vertu de cette proposition, il n'y aurait aucun accès réciproque[21].

OmniTRAX définit l'accès géré en ces termes :

> [Traduction]
> le droit pour une compagnie ferroviaire choisie de servir des clients sur des lignes désignées appartenant au CN ou au CFCP, accompagné des mêmes droits et obligations que ceux du transporteur ferroviaire propriétaire, tout en assurant à celui-ci un rendement raisonnable de son capital investi.

OmniTRAX propose que le droit d'accès soit calculé grâce à des négociations commerciales. En l'absence de ces dernières, la compagnie prévoit que l'Office des transports du Canada aurait le pouvoir de fixer les prix, les modalités et autres conditions d'accès[22].

En vertu du mode d'accès géré proposé, le nombre d'exploitants ferroviaires serait limité pour assurer la rentabilité des services offerts. Ces exploitants seraient des compagnies ferrroviaires assujetties à la Loi et réglementées par l'Office. OmniTRAX estime que son idée de compagnie ferroviaire régionale ne saurait avoir du succès que si la compagnie ferroviaire invitée bénéficie d'un accès suffisant au parc national de wagons-trémies céréaliers ainsi qu'à des services de soutien (terminaux, triages, aires d'entretien, etc.) qu'elle est en mesure de fixer des prix commerciaux et qu'elle a accès à des mécanismes rapides et efficaces de résolution des différends. Un meilleur processus d'acquisition des embranchements abandonnés par les exploitants ferroviaires de catégorie 1 serait également nécessaire[23].

L'évaluation du Comité

Les incidences éventuelles de la proposition d'OmniTRAX au sujet du degré de concurrence ne sont pas claires du tout. Si le transporteur ferroviaire sélectionné achetait des voies au CN ou au CFCP, il deviendrait le seul exploitant de ces lignes puisqu'il n'y aurait aucun accès réciproque. D'autre part, si ce transporteur exerçait son activité après avoir acquis les droits de circulation sur des lignes du CN ou du CFCP, une concurrence plus directe pourrait en résulter.

Les répercussions sur l'efficacité du réseau sont également obscures. Dans la mesure où les activités du transporteur sélectionné perpétueraient le maintien en service d'embranchements non rentables des Prairies, celui-ci ralentirait la commercialisation du système de manutention et de transport du grain,

ce qui augmenterait effectivement les coûts. La présence d'une compagnie ferroviaire régionale pourrait toutefois stimuler les principaux transporteurs ferroviaires et les rendre plus rentables.

La proposition augmenterait-elle le fardeau réglementaire de l'Office? Il est peu probable que la proposition d'OmniTRAX ajoute quoi que ce soit au fardeau actuellement imposé par les exploitants ferroviaires qui demandent à l'Office de leur accorder des droits de circulation. Parallèlement, l'impact sur la rentabilité de la compagnie ferroviaire hôte ne serait probablement ni supérieur ni inférieur à celui du fardeau imposé par les exploitants qui demandent de tels droits; tout dépendrait de la formule d'indemnisation utilisée pour calculer le droit d'accès. Mais comme OmniTRAX a demandé que le CN et le CFCP ne soient pas autorisés à continuer d'abandonner des embranchements, le droit d'accès devrait comprendre les frais supplémentaires occasionnés par l'entretien des lignes.

Selon sa proposition, OmniTRAX entend se servir davantage des embranchements et des lignes secondaires des Prairies. Il se pourrait néanmoins que les agriculteurs continuent à transporter par camion leur grain au-delà des silos situés en bordure d'embranchements locaux pour tirer parti des prix alléchants offerts par les exploitants de silos à rendement élevé de la région. Par conséquent, le réseau d'embranchements risquerait de ne pas être utilisé beaucoup plus qu'à l'heure actuelle.

L'idée de créer des compagnies ferroviaires régionales qui seraient associées aux compagnies de catégorie I dans certains cas a été accueillie très favorablement dans diverses régions de l'Ouest du Canada. Il est fort encourageant de noter que cette idée prend forme dans le cadre du régime de réglementation existant. Le Comité estime que des compagnies ferroviaires régionales à la santé financière bien établie pourraient procurer des avantages tangibles aux régions dans lesquelles elles seraient exploitées. De plus, les propositions du Comité visant à transformer les droits de circulation en un outil ouvrant droit à l'accès concurrentiel pourraient constituer un facteur supplémentaire qui encouragerait la création de compagnies ferroviaires régionales rentables.

Le Comité note que le plan d'OmniTRAX exigerait des modifications législatives pour permettre la création et l'exploitation d'une compagnie ferroviaire dotée de privilèges spéciaux prévus par la Loi. Le Comité ne saurait approuver un système aux termes duquel un exploitant ferroviaire donné serait traité différemment des autres en vertu d'une loi ou d'un

règlement. Il est en outre évident qu'un réseau de compagnies ferroviaires régionales pourrait être implanté dans les Prairies ou ailleurs au pays, sans modification réglementaire ni ingérence gouvernementale. Par conséquent, le Comité ne recommande aucune modification de la Loi pour ce qui est des compagnies ferroviaires régionales.

Séparation verticale

Dans le domaine des transports, la séparation verticale signifie que :

> [Traduction]
> les exploitants de services de transport sont indépendants du fournisseur des installations fixes. Au sein des compagnies ferroviaires, la séparation peut commencer par le simple fait de garder séparés les comptes relatifs à l'infrastructure et à l'exploitation, mais elle peut aller jusqu'au fait de demander à des entités différentes de posséder, de fournir et de contrôler l'infrastructure, ainsi que de pouvoir faire appel à des exploitants totalement indépendants[24].

Comme le montre cette définition, la séparation verticale englobe diverses possibilités, mais elle comporte en général une entité distincte propriétaire de l'infrastructure qui vend l'accès aux voies à des fournisseurs de services de transport ferroviaire.

Opinions des intervenants sur la séparation verticale

Il est également significatif que le Comité n'ait été saisi d'aucune demande de séparation verticale de la part des intervenants. Dans tous les exposés qui lui ont été présentés, seul l'exposé de PROLOG Canada Inc. proposait une forme de séparation verticale. De nombreux exposés contenaient des propositions visant à accroître la concurrence entre les compagnies ferroviaires. On faisait souvent référence à l'expérience de « l'accès libre » acquise outre-mer (notamment dans les pays où la séparation verticale a été instaurée), mais aucun exposé n'a proposé cette dernière au Canada.

Dans son exposé, OmniTRAX, par exemple, a signalé que les réformes

> adoptées en Europe et dans des pays comme l'Australie ne pouvaient être reproduites dans ce pays. Tout d'abord, ce sont des compagnies privées qui possèdent l'infrastructure ferroviaire au Canada et le processus de création d'administrations ferroviaires distinctes représenterait une forme d'expropriation[25].

Parallèlement, dans son exposé, la société Agricore a déclaré que

> bien qu'en théorie, une assise ferroviaire publique favorise la libre concurrence, les ressources ou la volonté politique nécessaires pour prendre les mesures indispensables à la création d'une telle entreprise, notamment l'expropriation de terrains, n'existent probablement pas[26].

L'évaluation du Comité

Le Comité continue à croire que la séparation verticale, qui passe soit par l'achat de l'infrastructure par le gouvernement, soit par un changement obligatoire dans la propriété des biens d'une compagnie ferroviaire privée, serait un renversement majeur de la politique canadienne des transports, et problématique dans une industrie ferroviaire nord-américaine intégrée. Qui plus est, si cette idée était adoptée, il faudrait abandonner les gains de productivité du modèle de gestion actuel qui permet aux exploitants de compagnies ferroviaires d'être propriétaires de l'infrastructure. C'est pourquoi la séparation verticale ne vaut pas la peine d'être prise en considération à moins qu'elle n'apporte des avantages irréfutables.

Un régime de séparation verticale pourrait stimuler l'égalité d'accès, atténuer le pouvoir des transporteurs ferroviaires sur le marché et réformer (sans éliminer) la différenciation des prix. Cependant, cette séparation ne réduirait pas pour autant les frais généraux, ne fournirait pas plus d'argent à investir dans l'infrastructure et ne réduirait pas non plus la réglementation puisque l'infrastructure elle-même serait un monopole. Quelles en seraient les répercussions sur les prix et les coûts? Ce n'est pas clair. Il serait difficile d'établir les modalités de la propriété de l'infrastructure, de fixer et de réglementer les conditions d'accès et de décider du partage des coûts[27].

L'intégration des économies canadiennes et américaines compliquerait davantage la situation. Si le Canada optait pour la séparation verticale sans être suivi par les États-Unis, les activités des compagnies ferroviaires canadiennes se limiteraient à notre pays alors que les exploitants ferroviaires américains pourraient faire circuler leurs trains librement dans les deux pays. Les exploitants canadiens feraient face à une vive concurrence en matière de trafic transfrontalier, ou encore le trafic pourrait être détourné de notre pays vers les États-Unis. Dans le cas du trafic purement intérieur, plusieurs transporteurs ferroviaires, canadiens et américains, pourraient se livrer concurrence. En outre, il y aurait la question de savoir comment structurer les frais d'accès. Diverses formules encouragent différents types d'exploitation.

Selon la formule adoptée, l'écoulement du trafic à la frontière pourrait être gravement entravé.

Ce qui saute aux yeux, c'est que la séparation verticale n'est pas une panacée.

La position du Comité n'empêche pas les compagnies ferroviaires d'instaurer de leur propre chef une certaine forme de séparation verticale, si elles le jugent approprié. Par ailleurs, le Comité reconnaît qu'il est peu probable qu'elles le fassent étant donné la structure actuelle de l'industrie ferroviaire. La stratégie commerciale des compagnies ferroviaires canadiennes a toujours pris la forme d'entreprises à intégration verticale et elle n'a pas changé. L'exposé du CFCP est des plus explicites à cet égard, car celui-ci affirme avec insistance que l'intégration verticale est le mode de gestion le plus judicieux en Amérique du Nord[28].

Bien que peu probables à l'heure actuelle, divers scénarios de séparation verticale proposée par les compagnies ferroviaires peuvent être envisagés, par exemple :

- Le CN et/ou le CFCP décideraient de convertir leurs infrastructures respectives en unités fonctionnelles distinctes de l'exploitation des trains ou de se dessaisir de l'une ou de l'autre.
- Le CN et le CFCP décideraient de fusionner leurs réseaux respectifs et d'exploiter l'infrastructure résultante comme une coentreprise.

Transfert et cessation d'exploitation de lignes de chemin de fer

Les dispositions de la Loi sur le transfert et la cessation d'exploration de lignes de chemin de fer, instaurées en 1996, ont eu pour prémisse la notion selon laquelle la décision de continuer d'exploiter cette ligne ou de la vendre est une décision d'ordre commercial devant être prise par le propriétaire ou l'exploitant et le Comité en convient. Ces dispositions ont réduit sensiblement le fardeau réglementaire des compagnies ferroviaires de compétence fédérale et permis à celles-ci de rationaliser beaucoup plus facilement leurs réseaux respectifs. Ces dispositions ne font qu'exiger que l'exploitant ferroviaire donne un préavis de la cessation d'exploitation imminente, qu'il ait la possibilité de négocier la vente de sa ligne sur le marché privé et, en cas d'échec, qu'il puisse l'offrir, à sa valeur de récupération nette, à divers paliers de gouvernement. Plusieurs changements ont été apportés en l'an 2000, qui visaient notamment à faciliter l'acquisition d'embranchements tributaires du transport du grain par des groupes d'intérêts communautaires.

Le Comité estime qu'à la longue, la vente de lignes sur le marché privé servira au mieux les intérêts des collectivités, des expéditeurs et des compagnies ferroviaires.

Il n'en demeure pas moins que certains intervenants, surtout dans l'Ouest du Canada, ont proposé que les pouvoirs de surveillance de l'Office soient accrus pour lui permettre d'empêcher les compagnies ferroviaires de découper la voie en tronçons (c'est-à-dire, de décider quels tronçons elles mettront en vente) et d'établir des obstacles fictifs (c'est-à-dire, de fixer des conditions contractuelles régissant la vente). Le Comité est d'avis que cette mesure entraverait les décisions opérationnelles du propriétaire de la voie.

D'autres ont proposé que l'Office reçoive l'ordre de tenir compte de certains facteurs pour calculer la valeur de récupération nette. Bien que cette façon de faire est possible aux termes de la Loi actuelle en procédant par voie de directive, le Comité estime qu'en général, l'Office est en excellente posture pour examiner au cas par cas les arguments relatifs aux facteurs dont il faudrait ou non tenir compte pour calculer cette valeur (voir aussi le chapitre 13).

D'autres encore ont demandé que la Loi oblige une compagnie ferroviaire à cesser d'exploiter une ligne en l'absence de niveaux de services suffisants, ce qui permettrait à d'autres de l'acheter. Ce changement a été instauré en l'an 2000 pour ce qui est des embranchements tributaires du transport du grain.

D'autres enfin ont demandé que l'Office exerce un plus grand contrôle sur la cessation d'exploitation de voies d'évitement. À l'heure actuelle, ces voies ne sont pas assujetties aux dispositions de la Loi sur le transfert et la cessation d'exploitation de lignes de chemin de fer. Par le passé, il était donné suite aux plaintes sur l'enlèvement de voies d'évitement en invoquant les dispositions de la Loi sur le niveau de service. Ces plaintes découlent en partie du fait que les expéditeurs ne savent pas quelles voies d'évitement ou de garage sont actuellement exploitées. Ce manque de connaissances tient au fait que les compagnies ferroviaires ne sont pas obligées d'en informer les intéressés. Le Comité estime qu'il faudrait corriger la situation.

Recommandation 5.21

Le Comité recommande que les compagnies ferroviaires soient tenues de dresser et de publier une liste des voies d'évitement en service sur leur réseau, que les producteurs peuvent utiliser pour charger les wagons. Il recommande en outre qu'elles soient tenues de donner un préavis de 60 jours avant de mettre ces voies hors service.

Le Comité a été saisi d'autres préoccupations au sujet du paiement de 10 000 $ le mille que les compagnies ferroviaires qui cessent d'exploiter un embranchement tributaire du transport du grain doivent verser aux municipalités visées, disposition qui a été ajoutée à la Loi en 2000. Les préoccupations en question découlent des lacunes perçues dans l'orientation stratégique du gouvernement à cet égard. Il faudrait mieux connaître les effets de cette nouvelle disposition et être en mesure de vérifier si elle a des conséquences imprévues avant que le Comité ne puisse en recommander la modification en toute connaissance de cause. Le Comité croit savoir que Transports Canada suit en permanence tous les aspects des modifications récentes apportées à la Loi au sujet du transport du grain. Ce suivi devrait noter tous les problèmes importants qui surviennent.

Il faut adresser aux autorités provinciales toutes les demandes d'harmonisation des lois provinciales avec les dispositions fédérales sur le transfert et la cessation d'exploitation de lignes. Le Comité fait toutefois remarquer que ce qui s'applique à l'échelle fédérale ne s'applique peut-être pas forcément à l'échelon provincial et que l'harmonisation risque en fait de décourager la création de compagnies de chemin de fer d'intérêt local.

Notes

[1] Andrew Shea, « Assessment of Open Access Policies in Other Industries and Jurisdictions: A Literature Review », exposé préparé pour le Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada (ELTC), Ottawa, Le Conference Board du Canada, avril 2001.

[2] Pour consulter le résumé de la proposition sur le PAC, voir The Canadian Shippers' Summit, « Enhancing Rail Competition in Canada », exposé présenté à l'ELTC, octobre 2000.

[3] À l'heure actuelle, l'Office doit d'abord tenter de calculer le PAC en se servant des recettes réalisées sur le trafic semblable acheminé sur des distances à peu près équivalentes. En l'absence d'un tel trafic, il calculera le PLC en se fondant sur la recette moyenne par tonne-kilomètre parcourue sur le réseau. S'il est incapable de le calculer en utilisant cette méthode, il pourra adopter une autre méthode de calcul. La proposition relative au PAC élimine le premier et le troisième mode d'établissement du prix.

[4] 75^{e} centile : les trois quarts des transports du produit en question assureraient à la compagnie ferroviaire des recettes moindres par tonne-kilomètre et l'autre quart produirait des recettes plus élevées. Parallèlement, 90^{e} centile signifie que 90 p. 100 des transports du produit en question assureraient à la compagnie ferroviaire des recettes moindres par tonne-kilomètre alors que 10 p. 100 produirait des recettes plus élevées.

[5] En général, dans le transport ferroviaire, les deux éléments les plus coûteux, par tonne-kilomètre, sont respectivement la prise en charge du trafic sur une voie d'évitement de l'expéditeur et son acheminement jusqu'à l'embranchement du destinataire ou à un lieu de correspondance avec un transporteur de liaison. En revanche, les frais de transport de marchandises de bout en bout, par tonne-kilomètre, sont beaucoup moindres. Comme les frais de manœuvre du point d'origine au point de destination sont répartis sur un plus grand nombre de kilomètres lorsque les déplacements sont plus longs, le coût (et les recettes) par tonne-kilomètre sont inférieurs dans le cas des trajets relativement longs. Ce qui précède explique le régime des taux dégressifs.

[6] Le paragraphe 27(2) s'applique à toute réparation consentie en vertu de la Loi. Ce critère s'applique aussi aux plaintes concernant les tarifs de fret aérien.

[7] Cette disposition ne s'applique pas au processus simplifié lorsque le montant des frais de transport est inférieur à 750 000 $.

[8] *Loi sur les chemins de fer* de 1888, article 102.

[9] 6 Canadian Railway Cases, p. 138.

[10] Canadian Shippers' Summit, mémoire présenté à l'ELTC, octobre 2000.

[11] Western Canadian Shippers' Coalition, mémoire complémentaire présenté à l'ELTC.

[12] William J. Baumol, « Public Interest Standards for Canadian Rail Rate Regulation: Differential Prices, Access and Price Ceilings », déclaration faite devant l'ELTC, 6 octobre 2000.

[13] Kieran Management Advisory Services Ltd., « Methods and Practices in Pricing Railway Track Access », rapport de recherche rédigé pour l'ELTC, janvier 2001.

[14] Voir, par exemple, le Surface Transportation Board Finance Docket 33388 (Sub-No. 69), décision nº 123, 18 mai 1999.

[15] Les prix résultant de la RTOE, toutefois, ne sont pas indispensables pour obtenir des gains de productivité. Quelle que soit la structure de prix ou presque, l'entreprise la plus rentable l'emportera à condition qu'il y ait concurrence des prix sur le marché.

[16] Bien que, dans la plupart des cas, les frais fondés sur les marchandises imposés à la compagnie qui veut offrir de nouveaux services de transport puissent résulter de données particulières à la ligne fournies par la compagnie de chemin de fer hôte, il faut un repère (point de référence) différent lorsque cet hôte cherche à transporter des marchandises qui ne sont pas actuellement acheminées sur la ligne. En l'espèce, l'Office pourrait fonder ses calculs du prix d'accès sur les recettes et les coûts variables de l'hôte, sur l'ensemble du réseau, qui s'appliquent aux marchandises en question.

[17] Voir le mémoire de l'Association des chemins de fer du Canada, 31 octobre 2000.

[18] Lorsque la valeur comptable de la ligne est établie, elle est répartie entre la compagnie de chemin de fer hôte et les transporteurs ferroviaires de voyageurs et de banlieue invités, au moyen des indicateurs existants portant sur l'utilisation de la voie.

[19] Cet avis a été préparé par le professeur Patrick Monahan, expert constitutionnel à l'Osgoode Hall Law School.

[20] Les conclusions citées dans cet avis sont semblables à celles préparées par le groupe Aikins, MacAulay & Thorvaldson, spécialiste du droit des transports, qui a préparé un exposé complémentaire sur la question à la demande du Comité.

[21] OmniTRAX Inc., « A Proposal to Enhance Competition in the Canadian Railway Marketplace », mémoire présenté à l'ELTC, 3 octobre 2000, p. 14.

[22] Mémoire d'OmniTRAX Inc., p. 19 et 20.

[23] OmniTRAX Inc., « A Regional Railway: An Exciting Prospect for Canada's Shippers and Small Communities », 15 septembre 2000, p. 4.

[24] Louis S. Thompson, « The Benefits of Separating Rail Infrastructure from Operations », Public policy for the Private Sector, note no 135, décembre 1997, Groupe de la Banque mondiale.

[25] Mémoire d'OmniTRAX Inc., p. 13.

[26] Agricore Cooperative Limited, « Competition in Grain Transportation : A Submission to the *Canada Transportation Act* Review Panel », octobre 2000, p. 3.

[27] Louis S. Thompson, Symposium sur l'accès au transport ferroviaire, ELTC, Winnipeg, février 2001.

[28] Chemin de fer Canadien Pacifique, « Railway Infrastructure, Access and Competition », mémoire présenté à l'ELTC, novembre 2000, p. 36 à 38.

Chapitre 6
Le processus d'examen des fusions

L'analyse de la politique nationale des transports doit tenir compte du lien qui unit l'efficacité des divers éléments du réseau canadien des transports et l'aptitude du pays à continuer de soutenir la concurrence sur le plan commercial. L'évolution qui s'est produite au-delà de nos frontières, par exemple, a déjà eu des effets particuliers sur le secteur ferroviaire du Canada. Les fusions et les acquisitions ont produit une industrie où quelques grands transporteurs exploitent de vastes réseaux et de nombreux petits transporteurs, des chemins de fer d'intérêt local ou régional[1]. Cette évolution a une double importance. En premier lieu, la tendance à une plus grande concentration pourrait rendre d'autant plus urgente l'étude de mesures visant à favoriser la concurrence. En second lieu, cette évolution soulève la question de savoir si le cadre législatif actuel convient à une industrie dont la structure est en évolution. L'annonce du projet de fusion entre le Canadien National et Burlington Northern Santa Fe en décembre 1999 a alimenté le débat.

Faudrait-il qu'un organisme particulier soit chargé de surveiller la restructuration de l'industrie? Si oui, lequel? Devrait-il pouvoir empêcher les fusions ou encore influencer les conditions d'une fusion? Si oui, quels critères devraient s'appliquer? C'est dans ce contexte que le Comité s'est demandé de quelle façon les fusions devraient être réglementées dans le secteur des transports.

Historique

Avant 1996, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* exigeait que les projets de fusion dans le secteur des transports soient soumis à l'examen de l'Office national des transports dans certaines circonstances. L'Office était habilité à rejeter une transaction proposée s'il l'estimait contraire à l'intérêt public, et dans son examen, il pouvait inclure des facteurs de concurrence, ce qu'il faisait effectivement. Les projets de fusion étaient également examinés par le Bureau de la concurrence, conformément à la *Loi sur la concurrence*. Le chevauchement des attributions de l'Office et du Bureau de la concurrence donnait lieu parfois à des décisions contradictoires. La Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux s'est penchée sur la nécessité d'avoir un mécanisme de surveillance des fusions spécifique au secteur des transports.

Jugeant les recommandations de la Commission bien fondées, le gouvernement a décidé de mettre fin aux pratiques de surveillance spécifique dans le secteur des transports. Par conséquent, seul le processus d'examen prévu par la *Loi sur la concurrence* s'applique maintenant aux fusions et aux acquisitions dans le secteur des transports. Le mandat du commissaire à la concurrence qui dirige le Bureau de la concurrence se limite à des questions de concurrence et n'inclut aucun facteur d'intérêt public.

Les dispositions relatives aux fusions à l'intérieur de la *Loi sur la concurrence* ont pour but de déterminer si un projet de fusion aura probablement pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence sur un marché particulier. Selon le processus établi par cette loi, le Bureau de la concurrence doit être avisé du projet de fusion lorsque celui-ci dépasse certains seuils financiers[2]. Cet avis a pour but de fournir au Bureau de la concurrence suffisamment d'information et de temps pour déterminer si une transaction est susceptible de soulever un problème de concurrence important.

L'évaluation de l'impact d'un projet de fusion sous le régime de la *Loi sur la concurrence* suppose l'application d'un critère qui se résume par la question suivante : Y aura-t-il diminution importante de la concurrence si la fusion se matérialise? Le Bureau essaie de déterminer si la fusion envisagée aura un impact défavorable sur le niveau de concurrence sur un marché particulier. Par exemple, l'emprise de l'entité fusionnée sur un marché donné lui permettra-t-elle d'y augmenter ses prix au-delà des niveaux concurrentiels pendant une période prolongée? Ou encore, la transaction viendra-t-elle entraver ou empêcher la concurrence qu'on se serait naturellement livrée s'il n'y avait pas eu fusion?

Dans le cadre de son examen, le Bureau de la concurrence établit de nombreux contacts sur le marché dans le but de connaître les vues et les préoccupations des clients, des fournisseurs, des compétiteurs et des autres parties qui pourraient être touchées. Il reçoit également les observations et recommandations de toute personne susceptible d'être touchée par le projet de transaction. Dans les dossiers de grande complexité, le Bureau peut retenir les services d'experts, d'économistes et de comptables de l'industrie pour l'aider à évaluer l'impact du projet de transaction à l'étude.

Le commissaire à la concurrence a pour pratique de discuter ensuite avec les parties au projet de fusion. Les discussions portent notamment sur les façons d'atténuer les effets défavorables sur la concurrence, généralement par des changements de nature structurelle.

Si, à l'issue de ces discussions, le commissaire à la concurrence a toujours des préoccupations face au projet de fusion, ce dernier peut être porté devant le Tribunal de la concurrence, organisme judiciaire indépendant du Bureau de la concurrence. À la demande du commissaire à la concurrence, le Tribunal peut tenir une audience où le Bureau de la concurrence et les parties présentent leur preuve. Les autres parties intéressées ont également la chance d'intervenir devant le Tribunal. Les décisions du Tribunal peuvent être portées en appel devant la Cour d'appel fédérale.

Le processus d'examen des fusions prévu par la *Loi sur la concurrence* offre plusieurs avantages. Il permet d'évaluer l'impact d'un projet par rapport à une question précise : la fusion réduirait-elle sensiblement la concurrence sur un marché particulier? Cette évaluation apporte un certain niveau de certitude et de prévisibilité à toutes les parties. Si le projet de fusion ne répond pas à la norme, le moyen privilégié de remédier à la situation est de prendre des mesures de nature structurelle. Ces mesures favorisent la concurrence, tout en nécessitant très peu de contrôle ou d'intervention réglementaire.

Le processus de la *Loi sur la concurrence* a cependant deux lacunes apparentes. Premièrement, l'examen se limite aux facteurs de concurrence, sans tenir compte des facteurs d'intérêt national ou public. Deuxièmement, du moins pendant l'évaluation du projet de fusion par le Bureau de la concurrence, le processus n'est, par la force des choses, ni transparent ni public. Même si le Bureau discute des projets de fusion avec les parties concernées, il reste que son analyse se fait à huis clos et que tous les documents demeurent confidentiels parce qu'ils renferment de l'information commercialement sensible.

Selon le Comité, c'est précisément en réaction à des préoccupations de cette nature qu'on élabore des processus d'examen propres à un secteur particulier. Le tableau 6.1 indique la liste des examens de projets de fusion qui sont effectués en plus du processus d'examen prévu par la *Loi sur la concurrence*, ainsi que les critères principaux appliqués dans chaque cas.

Dans le secteur aérien, un projet de fusion doit être approuvé par le gouverneur en conseil si son montant dépasse le seuil financier établi pour donner avis au commissaire de la concurrence selon la *Loi sur la concurrence*, et si le ministre des Transports estime que le projet soulève des questions d'intérêt public en matière de transport. Le commissaire à la concurrence fait rapport de ses préoccupations au ministre des Transports,

Examens de projets de fusion en cours
qui s'ajoutent au processus de la *Loi sur la concurrence*

Tableau 6.1

Industrie	*Organisme gouvernemental**	*Critère principal*
Général	aucun	s/o
Compagnies ferroviaires	aucun	s/o
Télécommunications	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	Contrôle canadien
Radiodiffusion	CRTC	Contrôle canadien et intérêt public
Banques	Bureau du surintendant des institutions financières	Critères de prudence
	Comité permanent des finances de la Chambre des communes	Intérêt public
	Comité permanent des banques et du commerce du Sénat	Intérêt public
	Ministre des finances	Intérêt public
Compagnies aériennes	Office des Transports du Canada	Contrôle canadien
	Ministre des transports	Intérêt public

*En plus du Bureau de la concurrence.

s'il craint que la fusion n'empêche ou ne diminue la concurrence, et le recours au Tribunal de la concurrence est écarté. Le Ministre avise à son tour les parties des enjeux nationaux en matière de transport, en précisant lesquelles des préoccupations soulevées par le commissaire à la concurrence devraient être abordées avec le commissaire lui-même. Cette démarche permet aux parties de proposer des mesures pour s'attaquer aux problèmes. S'il est convaincu que la transaction projetée servira l'intérêt public, le gouverneur en conseil l'approuve en l'assortissant des conditions qu'il estime indiquées dans les circonstances.

Le processus applicable aux fusions de compagnies aériennes modifie considérablement le rôle du commissaire à la concurrence. En effet, le commissaire interagit avec le ministre des Transports et c'est ce dernier qui détermine lesquelles des questions de concurrence soulevées par le commissaire, s'il y en a, devront être abordées par les parties. Une décision du gouverneur en conseil aborde à la fois les facteurs de concurrence et les facteurs d'intérêt public.

L'évaluation du Comité

Souvent, les fusions dans le secteur des transports soulèvent des questions de grand intérêt public. La structure du réseau ferroviaire, par exemple, a des répercussions sur le développement et affecte grandement la viabilité économique d'industries en place et les décisions quant à leur emplacement futur. Dans le même ordre d'idées, dans toute industrie sous réglementation fédérale qui est dotée d'une imposante infrastructure nationale (p. ex. les banques, les télécommunications, les chemins de fer), les citoyens de toutes les régions du pays, petites et grandes, sont bien conscients que les fusions risquent de transformer d'importants éléments de leurs communautés. Par conséquent, d'innombrables groupes d'intérêt structurés et regroupements civiques intersectoriels cherchent par tous les moyens à se faire entendre et à obtenir l'assurance que leurs préoccupations seront prises en compte.

Ni le processus d'examen des fusionnements du Bureau de la concurrence, ni le processus du Tribunal de la concurrence ne conviennent à ce genre d'engagement civique généralisé. En fait, le cadre législatif de ces deux organismes accordent la première place à l'incidence d'une fusion sur la concurrence, en considérant les gains en efficience comme un facteur compensateur légitime. Dans certaines circonstances, l'impact socio-économique qu'appréhendent beaucoup de citoyens, à tort ou à raison, dépassera sans doute considérablement les limites de ce cadre d'évaluation. Dans le cas d'une fusion de banques ou de compagnies aériennes, par exemple, la rationalisation majeure des réseaux, la réduction de la capacité excédentaire et tout un éventail d'économies d'échelle comptent parmi les éléments présentés comme avantages probables d'une fusion. Or, pour les citoyens, ces gains en efficience se traduisent souvent par la fermeture des succursales de petites localités, la mise à pied d'employés et la réduction des services aériens offerts aux petites collectivités. Toutes ces réalités, jumelées à une réduction perçue des offres concurrentielles au sein des industries concernées, peuvent très bien soulever d'intenses préoccupations publiques. En outre, dans ces deux industries, des questions majeures d'intérêt public se posent par rapport à la concurrence et à la propriété étrangères, d'où la nécessité d'une réévaluation fondamentale des politiques gouvernementales restreignant de longue date la participation étrangère dans ces secteurs.

Bon nombre des effets éventuels d'un projet de fusion dans le secteur des transports seraient pris en compte par le processus de la *Loi sur la concurrence*. Mais certains éléments seraient éclipsés, particulièrement dans le cas d'une fusion transnationale. Par exemple, une fusion pourrait mener à un réseau

ferroviaire intégré en Amérique du Nord, où les tronçons canadiens et américains appartenant à une même compagnie seraient obligés de se concurrencer les uns les autres pour l'investissement de capitaux. Or, si les tronçons canadiens du réseau se retrouvaient perdants dans cette course à la concurrence, la situation pourrait un jour mener à une sérieuse détérioration du réseau canadien. Autre résultat possible, l'activité économique pourrait chuter considérablement aux ports canadiens, vu la concentration des services vers les ports américains.

Tous ces enjeux revêtent nécessairement un intérêt national. Le transport est la clé du bon fonctionnement de tous les secteurs de l'économie canadienne et de la saine compétitivité de l'industrie canadienne sur le marché mondial. Les secteurs du transport ferroviaire et aérien sont généralement desservis par un petit nombre de grandes entreprises. La restructuration découlant des fusions dans ces secteurs d'activité risque d'influer considérablement sur le prix et le niveau des services de transport. Dans son mémoire au Comité, le Bureau de la concurrence écrivait ce qui suit :

> [Traduction]
> Le droit de la concurrence vise toute personne qui pose un acte anticoncurrentiel ayant l'effet, ou susceptible d'avoir l'effet, d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence. De toute évidence, il ne peut pas aborder les problèmes typiques associés à une situation de monopole naturel — prix élevés, offre insuffisante, services inadéquats, rentabilité faible ou élevée, absence d'accès à l'industrie, investissements insuffisants, etc.[3]

Voilà qui laisse un vide important. Aussi le Comité est-il d'avis qu'il serait à la fois prudent et justifié de consacrer le temps et les ressources nécessaires pour examiner en bonne et due forme l'impact qu'un projet de fusion dans le secteur des transports pourrait avoir sur l'intérêt public et pour s'assurer que cette fusion servira les intérêts du Canada dans son ensemble.

Observations et recommandations

Le Comité a entendu différentes propositions pour combler le vide créé par l'absence d'un examen de l'intérêt public. La proposition qui revenait le plus souvent était de conférer à l'Office des transports du Canada le pouvoir d'examiner les fusions[4].

Redonner à l'Office le pouvoir d'examiner les fusions équivaudrait soit à lui confier la responsabilité exclusive de l'examen des fusions dans le secteur

des transports (comme le Surface Transportation Board aux États-Unis), soit à lui accorder un pouvoir qui chevaucherait celui du Bureau de la concurrence, comme c'était le cas jusqu'en 1996 sous le régime de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Ni l'une ni l'autre de ces options ne semble pratique. Dans le premier cas, l'Office fonderait inévitablement son examen dans une large mesure sur des critères d'intérêt public subjectifs, alors que le Bureau de la concurrence ferait une évaluation des effets du projet de fusion sur la concurrence. Dans le second cas, où il y aurait chevauchement entre le pouvoir d'examen du Bureau de la concurrence et le pouvoir de réglementation de l'Office, le processus risquerait de donner lieu à des décisions contradictoires[5].

Le CN a proposé une autre option, soit de modifier la *Loi sur la concurrence* en autorisant le ministre des Transports à intervenir et à faire part de ses observations au commissaire de la concurrence tout au long du processus d'examen des fusions. Le commissaire serait obligé de prendre en compte les observations du Ministre au moment de l'examen des projets de fusion, mais s'en tiendrait d'abord et avant tout à son mandat, c'est-à-dire protéger et accroître la concurrence. Si tel était le cas, le Comité craint que l'examen fondé sur des critères économiques ne se transforme en examen fondé sur l'intérêt public, ce qui empêcherait nécessairement le Bureau de la concurrence d'évaluer en toute objectivité l'impact des projets de fusion sur la concurrence.

Le processus de la *Loi sur la concurrence* fonctionne bien — il offre une certaine prévisibilité aux parties et favorise la concurrence sans contrôle ni réglementation. De l'avis du Comité, il est important de conserver l'intégrité de ce processus pour pouvoir déterminer si un projet de fusion dans le secteur des transports empêcherait ou diminuerait la concurrence. Par conséquent, le Comité a conclu que, pour examiner les projets de fusion dans l'industrie des transports, que ce soit à l'intérieur d'un même mode ou entre divers modes, il faudrait établir un nouveau processus qui permettrait d'aborder les grandes questions d'intérêt national ou transnational. Or, pour ce faire, il faut nécessairement un processus d'examen de l'intérêt public qui soit tout à fait distinct du processus de la *Loi sur la concurrence*.

Un processus d'examen de l'intérêt public doit reposer sur les principes fondamentaux suivants :

- Le processus doit être ouvert, et le public doit pouvoir y participer.
- Les transporteurs doivent être encouragés à trouver des moyens novateurs pour aborder les questions d'intérêt public.

- L'approbation des transactions pourrait être assortie de conditions (p. ex., le transporteur fusionné pourrait être tenu de se dessaisir de certains éléments d'infrastructure ou de certaines routes, ou encore de s'engager à fournir un certain niveau de service).
- Le processus doit comprendre des mesures de contrôle et d'exécution pour assurer le respect des conditions assorties à une transaction.

Selon la proposition du Comité, les parties aviseraient le ministre des Transports de leur projet de fusion au moment même où ils en aviseraient le commissaire à la concurrence. L'avis au Ministre inclurait un exposé de l'impact sur l'intérêt public, qui renfermerait les éléments suivants :

- les objectifs de la fusion;
- l'évaluation par les parties de l'impact de la fusion sur la compétitivité du secteur des transports visé et celle des secteurs de l'industrie desservis;
- les coûts et avantages éventuels pour les expéditeurs ou les passagers;
- l'incidence sur la rationalisation du réseau et la main-d'œuvre;
- l'impact régional de la fusion;
- l'impact de la fusion sur la structure globale du secteur des transports visé;
- les mesures de redressement ou d'atténuation proposées par les parties à la fusion pour régler les problèmes d'intérêt public.

Un exposé détaillé de l'impact sur l'intérêt public permettrait non seulement au public d'examiner les éléments importants du projet de fusion, mais il permettrait aussi au Ministre de décider si une évaluation de l'intérêt public s'impose et, le cas échéant, par qui cette évaluation devrait être effectuée. L'exposé obligerait également les parties à réfléchir aux éventuels effets défavorables de la transaction et à proposer elles-mêmes des mesures concrètes pour remédier à la situation.

Si le ministre des Transports devait conclure que le projet de fusion soulève d'importantes questions d'intérêt public, il pourrait désigner un évaluateur de l'intérêt public qui serait chargé d'étudier la fusion envisagée. Le Ministre aurait ainsi la latitude voulue pour déterminer au cas par cas si une évaluation de l'intérêt public est nécessaire.

Les facteurs d'intérêt public varieront selon le projet de fusion à l'étude. Le Ministre devrait donc pouvoir choisir l'évaluateur qui convient à chaque cas particulier. Dans certaines situations, l'Office pourrait être l'autorité appropriée, parce que son personnel possède l'expertise nécessaire. Dans d'autres situations, cependant, il pourrait être préférable de confier la tâche à une personne en particulier ou à un comité formé de quelques experts.

Au moment de la désignation de l'évaluateur, le Ministre établirait le calendrier de travail pour l'évaluation des facteurs d'intérêt public. L'évaluateur serait habilité à tenir des audiences s'il l'estimait nécessaire.

L'évaluateur de l'intérêt public et le Bureau de la concurrence seraient également habilités par la loi à échanger de l'information, à discuter et à coordonner leurs enquêtes respectives. Ils pourraient ainsi envisager une série de mesures coordonnées pour aborder à la fois les questions d'intérêt public et les questions de concurrence. Dans le cas d'un projet de fusion transnationale, l'évaluateur de l'intérêt public serait encouragé, lorsque c'est possible, à coopérer avec les autorités réglementaires d'autres pays pour échanger de l'information sur la transaction proposée.

Les parties pourraient modifier les conditions de leur projet de fusion après avoir pris connaissance des facteurs d'intérêt public soulevés par l'évaluateur de l'intérêt public et des facteurs de concurrence soulevés par le Bureau de la concurrence.

Une fois son étude terminée, l'évaluateur de l'intérêt public ferait rapport au Ministre de ses constatations en matière d'intérêt public et recommanderait, selon le cas, que le projet de fusion :

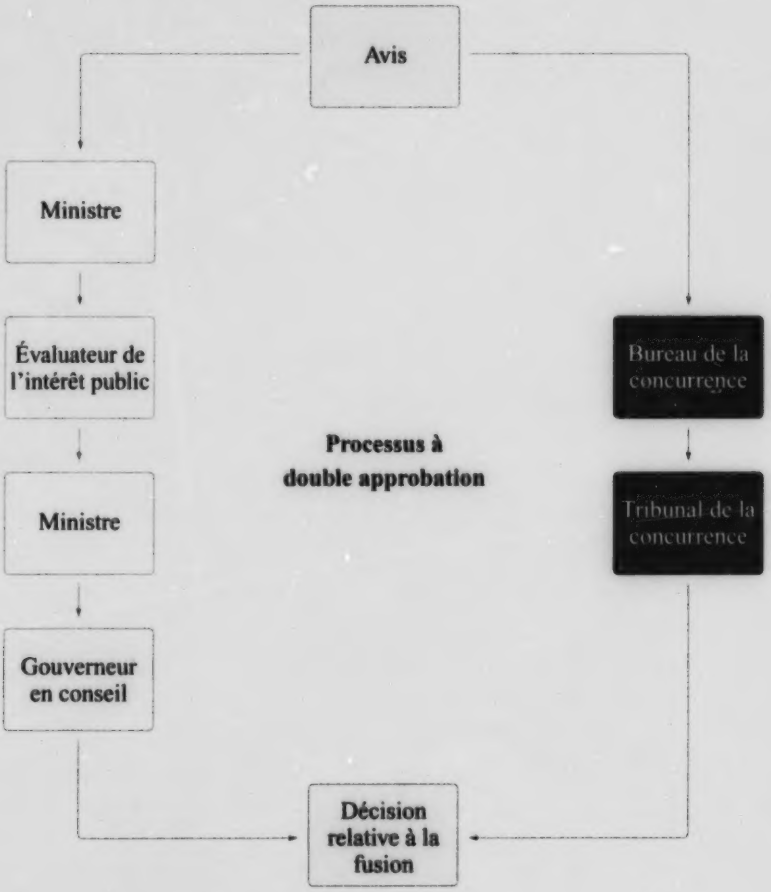
- puisse procéder;
- puisse procéder à certaines conditions;
- soit refusé.

Sur réception du rapport de l'évaluateur de l'intérêt public, le ministre des Transports en examinerait le contenu et ferait ensuite ses recommandations au gouverneur en conseil au sujet du projet de fusion. De cette façon, le gouverneur en conseil serait chargé des décisions d'intérêt national, tandis que les questions reliées à la diminution de la concurrence continueraient d'être soumises au processus de la *Loi sur la concurrence*. C'est donc dire que pour qu'un projet de fusion aille de l'avant, le gouverneur en conseil devrait être assuré qu'il n'y a pas de questions d'intérêt public en suspens, et

le Tribunal de la concurrence devrait être assuré que les questions relatives à une diminution potentielle de la concurrence ont été étudiées. Comme il n'y aurait aucun chevauchement entre les deux processus d'examen, il n'y aurait aucun risque de décision contradictoire. La figure 6.2 illustre le lien entre le processus d'évaluation de l'intérêt public et le processus d'examen des facteurs de concurrence.

Proposition relative à l'examen des fusions
Facteurs de concurrence et d'intérêt public

Figure 6.2



Si le gouverneur en conseil décidait d'assortir son approbation de conditions pour protéger l'intérêt public, le ministre des Transports serait habilité à mettre en place un processus de contrôle et d'exécution pour assurer le respect de ces conditions. Il pourrait décider du type de processus requis dans les circonstances et des pouvoirs nécessaires pour l'exécuter. Ces pouvoirs pourraient être exercés par l'Office, Transports Canada ou une autre autorité compétente. Selon l'approche proposée par le Comité, un projet de fusion pourrait être refusé par le gouverneur en conseil pour des questions d'intérêt public même si le projet n'a pas été rejeté par le Bureau ou le Tribunal de la concurrence pour des questions de concurrence. L'inverse peut aussi se produire.

Les propositions du Comité sont résumées dans les recommandations suivantes :

Recommandation 6.1
Le Comité recommande d'établir un nouveau processus pour l'examen des projets de fusion dans le secteur des transports, que ce soit à l'intérieur d'un même mode ou entre divers modes, afin que les grands enjeux d'intérêt national ou transnational fassent l'objet d'une évaluation distincte de l'examen des facteurs de concurrence effectué aux termes des dispositions de la *Loi sur la concurrence* relatives à l'examen des fusions.

Recommandation 6.2
Le processus actuel prévu par la *Loi sur la concurrence* devrait continuer à être utilisé pour déterminer si un projet de fusion dans le secteur des transports empêcherait ou diminuerait la concurrence.

Recommandation 6.3
Le processus d'examen de l'intérêt public comprendrait les étapes suivantes :

1. **Les parties avisent le ministre des Transports du projet de fusion au moment même où elles en avisent le commissaire à la concurrence.**
2. **L'avis donné au Ministre inclut un exposé de l'impact sur l'intérêt public renfermant les éléments suivants :**
   - **les objectifs de la fusion;**
   - **l'impact de la fusion sur le secteur des transports visé et les secteurs de l'industrie desservis;**

- **les coûts et avantages éventuels pour les expéditeurs ou les passagers;**
- **l'incidence sur la rationalisation du réseau et la main-d'œuvre;**
- **l'impact régional de la fusion;**
- **l'impact de la fusion sur la structure globale du secteur des transports visé;**
- **les mesures de redressement ou d'atténuation proposées par les parties à la fusion pour régler les problèmes d'intérêt public.**

3. **S'il conclut que le projet de fusion soulève d'importantes questions d'intérêt public, le ministre des Transports désigne un évaluateur de l'intérêt public qui étudiera le projet de fusion.**
4. **L'évaluateur passe en revue les questions d'intérêt public relevées par le Ministre, en se fondant sur l'exposé de l'impact sur l'intérêt public fourni par les parties au projet de fusion et, s'il l'estime indiqué, peut tenir des audiences pour sonder l'opinion au sujet de ces questions.**
5. **Les parties au projet de fusion peuvent modifier l'exposé de l'impact sur l'intérêt public après avoir pris connaissance des vues de l'évaluateur sur les facteurs d'intérêt public.**
6. **L'évaluateur de l'intérêt public communique avec le Bureau de la concurrence pour coordonner leurs enquêtes respectives.**
7. **Une fois l'étude terminée, l'évaluateur de l'intérêt public fait rapport au Ministre de ses constatations en matière d'intérêt public et recommande, selon le cas, que le projet de fusion :**
   - **puisse procéder;**
   - **puisse procéder à certaines conditions;**
   - **soit refusé.**
8. **Sur réception du rapport de l'évaluateur de l'intérêt public, le ministre des Transports en examine le contenu et fait ensuite ses recommandations au gouverneur en conseil.**
9. **Le gouverneur en conseil peut assortir son approbation des conditions jugées nécessaires pour protéger l'intérêt public.**
10. **Si le gouverneur en conseil approuve la fusion à la condition que les parties prennent des mesures précises pour protéger l'intérêt public, un processus de contrôle et d'exécution sera mis en place pour assurer que ces mesures sont effectivement prises par les parties.**

11. Le Bureau de la concurrence et l'évaluateur de l'intérêt public devraient être encouragés à travailler en étroite collaboration avec les autorités compétentes d'autres pays dans les dossiers de fusions transnationales.

Le Comité estime que le même processus d'examen des fusions devrait s'appliquer à tous les modes de transport de compétence fédérale. Le fait d'utiliser des processus différents selon le mode de transport laisserait supposer que l'examen des fusions se fonde sur des critères différents d'un mode à l'autre. Or, comme les préoccupations par rapport à l'impact éventuel d'une fusion sont essentiellement les mêmes, peu importe le secteur visé, il n'y a aucune raison valable d'appliquer des processus différents.

Recommandation 6.4
Le Comité recommande que le nouveau processus d'examen des fusions s'applique à tous les modes de transport de compétence fédérale.

Notes

[1] Pour une description détaillée de la restructuration de l'industrie ferroviaire en Amérique du Nord, voir R.L. Banks & Associates Inc., *La restructuration de l'industrie nord-américaine du transport ferroviaire et ses répercussions sur la politique des fusions* [titre provisoire], document préparé pour l'ELTC, 27 février 2001.

[2] Le Bureau de la concurrence doit être avisé si les parties à un projet de transaction, et leurs sociétés affiliées, ont des éléments d'actifs canadiens combinés, ou des ventes annuelles tirées de ces éléments d'actif canadiens combinés, ou des ventes annuelles tirées de ces éléments d'actif, qui dépassent 400 millions $, et si les éléments d'actif canadiens faisant l'objet de l'acquisition, ou les ventes annuelles découlant de ces éléments d'actif, dépassent 35 millions $ (70 millions $ dans le cas d'une fusion).

[3] Bureau de la concurrence, 17 novembre 2000, p. 12.

[4] Voir, par exemple, les observations du Canadian Shippers' Summit et celles des provinces de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse.

[5] Cette situation est survenue en 1995 sous le régime de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, lorsque CP Containers (Bermudes) a acheté les éléments d'actif de The Cast Group. L'Office avait choisi de ne pas refuser la transaction puisqu'elle ne portait pas préjudice à l'intérêt public. De son côté, le commissaire à la concurrence avait déterminé que la transaction aurait pour effet d'empêcher ou de diminuer la concurrence, et il avait demandé qu'elle soit dissoute. L'affaire a été réglée lorsqu'un concurrent est arrivé sur le marché et que la demande du commissaire à la concurrence a été rejetée.

Les documents suivants, préparés pour le Comité, ont servi à la discussion dans le présent chapitre :

WESTAC, *Interprétation de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire et profil des positions* [titre provisoire], document préparé pour l'ELTC, 20 février 2001.

Chapitre 7
L'industrie du transport aérien

Après qu'Air Canada eut acquis les Lignes aériennes Canadien International (CAI), l'aptitude de l'industrie du transport aérien intérieur à assurer un service de haute qualité aux consommateurs canadiens à prix raisonnable a suscité beaucoup d'attention et d'appréhension. La législation qui est entrée en vigueur le 5 juillet 2000 a cherché à donner suite à certaines des questions qui avaient été soulevées :

- Des modifications apportées à la *Loi sur les transports au Canada* ont augmenté les pouvoirs de l'Office des transports du Canada au chapitre de la surveillance des prix offerts sur les routes exploitées en monopole et des conditions de transport.
- Des modifications apportées à la *Loi sur la concurrence* ont conféré au Bureau de la concurrence des pouvoirs additionnels pour qu'il s'occupe des agissements anticoncurrentiels propres aux compagnies aériennes et garantisse aux intervenants potentiels l'accès aux installations essentielles.

Les compagnies aériennes qui projettent de mettre fin à la desserte des petites collectivités sont maintenant tenues de donner un préavis plus long. D'autre part, le gouvernement a créé le poste de commissaire aux plaintes relatives au transport aérien au sein de l'Office de transport du Canada et celui d'observatrice indépendante de la restructuration du transport aérien. Les deux titulaires ont publié leur premier rapport[1].

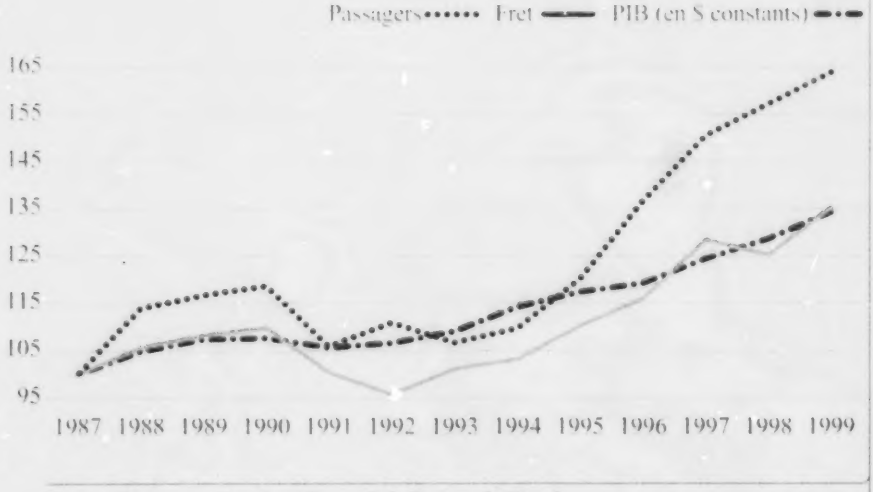
Avec l'adoption récente de la législation qui visait à exercer un contrôle sur la position dominante d'Air Canada sur le marché, la politique canadienne a fait une véritable volte-face aux années antérieures, où Air Canada était un instrument de politique gouvernementale et où les efforts étaient concentrés sur la protection du transporteur national contre la concurrence excessive. Au cours des années 1980, le gouvernement a levé la plupart des restrictions qui nuisaient aux tentatives des transporteurs canadiens de réagir aux forces du marché et, ce faisant, a ouvert la voie à la mise en place d'une industrie concurrentielle offrant des vols plus fréquents, des tarifs mieux adaptés aux coûts des transporteurs aériens et une gamme complète de prix et de services.

Le secteur du transport aérien de nombreux pays a eu à subir une période de regroupements et de restructuration ces dernières années, incluant la disparition de grands transporteurs par suite de fusions ou de faillites. Aux États-Unis, le regroupement se poursuit, car les principales compagnies aériennes mettent tout en œuvre pour développer et élargir leurs réseaux de routes, renforcer leurs « plaques tournantes » et développer le service offert sur les routes internationales[2]. Cela dit, la restructuration de l'industrie du transport aérien n'a pas les mêmes répercussions aux États-Unis qu'au Canada, desservi par un seul transporteur principal. Des faits nouveaux récents ont mis en évidence les difficultés spéciales qui surgissent lorsqu'on veut créer des conditions propices à une industrie du transport aérien concurrentielle au sein du marché relativement petit du Canada.

Sur les routes transfrontalières et internationales, les transporteurs américains et autres transporteurs étrangers offrent aux voyageurs canadiens des options supplémentaires. Alors que les mémoires présentés au Comité ont porté presque exclusivement sur les marchés intérieurs du transporteur aérien, le trafic transfrontalier et international intervient pour plus de la moitié des recettes de l'industrie canadienne du transport aérien. C'est lui qui, au cours des dernières années, a affiché la croissance la plus vigoureuse au chapitre du trafic passagers.

Production de l'industrie du transport aérien et PIB Figure 7.1

1987 = 100



Source : Transports Canada et Revue de la Banque du Canada.

Évolution du marché

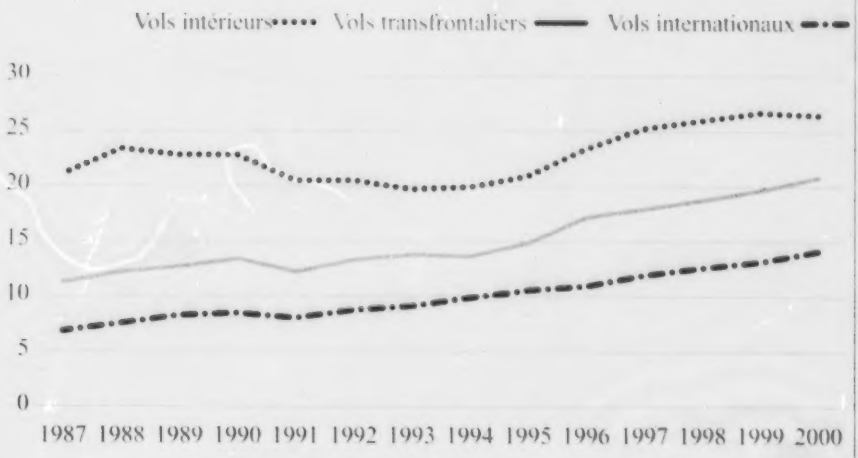
Tendances du trafic

Les changements profonds que la structure de l'industrie canadienne du transport aérien a subis récemment se sont opérés au moment où l'activité des compagnies aériennes était très fébrile. La croissance du trafic passagers du secteur aérien a dépassé celle de l'activité économique en général. De 1987 à 1999, l'augmentation du nombre de passagers (mesuré selon un indice basé sur le nombre de passagers-kilomètres réalisés[3]) a pratiquement doublé par rapport à celle du produit intérieur brut en dollars constants. Au cours de la même période, la croissance du trafic aérien de marchandises a égalé celle du PIB (figure 7.1).

La forte croissance du trafic passagers est attribuable à une activité vigoureuse sur les marchés internationaux et transfrontaliers qui, respectivement, ont affiché des taux annuels moyens de croissance de 5,6 p. 100 et 4,7 p. 100 de 1987 à 1999. Entre-temps, le trafic passagers intérieur a augmenté en moyenne de 2 p. 100 par an, ce qui est inférieur à la croissance du PIB de 2,5 p. 100. L'influence du cycle économique sur le trafic passagers intérieur est illustrée à la figure 7.2. Le trafic passagers international et transfrontalier

Passagers aériens par secteur, 1987–2000 — Figure 7.2

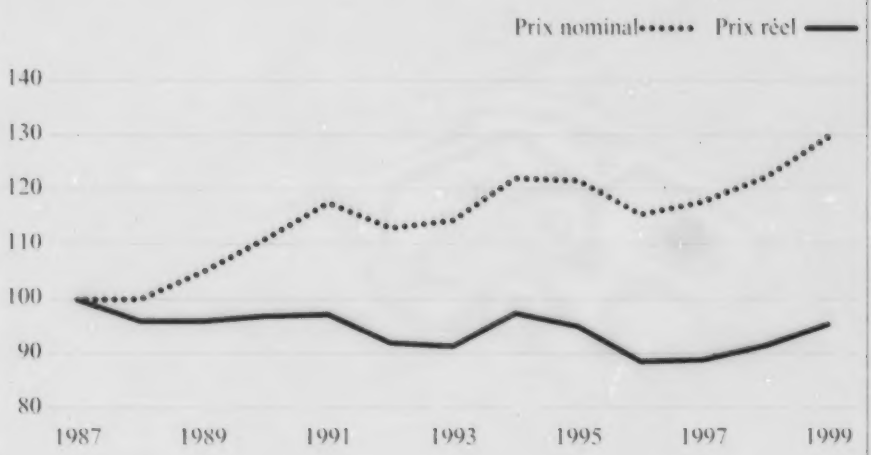
en millions



Source : Transports Canada, Les transports au Canada 2000, p. 169.

Indice des prix, Service aérien de transport de passagers Figure 7.3

1987 = 100



Source : Transports Canada

a affiché une augmentation plus persistante, qui s'est poursuivie en 2000, selon les estimations préliminaires.

Des hausses modérées des tarifs et des baisses dans les taux de transport des marchandises ont contribué à l'augmentation du trafic aérien. Le tarif nominal des services aériens de transport de passagers a augmenté, en moyenne, de 2,2 p. 100 par an de 1987 à 1999 (figure 7.3), ce qui correspond à une baisse annuelle réelle de 0,4 p. 100, une fois les prix corrigés par l'indice des prix à la consommation. La valeur nominale du prix des services de transport de marchandises a baissé de 1,1 p. 100 par an en moyenne.

Ces tendances devraient se maintenir. De 1999 à 2004, il est prévu que la croissance de la demande en aviation dépassera la croissance économique réelle sur les marchés internationaux et transfrontaliers de transport aérien de passagers et de fret[4] et accusera un retard par rapport à la croissance économique sur le marché intérieur (figure 7.4).

Au cours des vingt prochaines années, le trafic passagers devrait afficher un taux de croissance moyen de 3,1 p. 100 par an et le trafic marchandises, de 4,8 p. 100. Le total des vols d'arrivée et de départ (vols de passage), qui était de 5 millions en 1999, devrait augmenter de 1,7 p. 100 par an. L'augmentation

Croissance projetée de la demande en transport aérien Figure 7.4

Variation annuelle moyenne (%), 1999–2004*

	Passagers	Fret aérien
Marché intérieur	2,4	3,0
Marché transfrontalier	4,2	5,2
Marché international	5,2	6,6
Moyenne	3,2	5,0

* Les prévisions ci-dessus partent de l'hypothèse que la croissance économique annuelle sera de 3,2 p. 100 et celle de la population, de 0,8 p. 100.
Source : Transports Canada, prévisions préliminaires présentées lors de l'atelier Aviation 2000.

du nombre de vols plus faible que celle du trafic aérien témoigne des attentes selon lesquelles la tendance sera à l'utilisation d'aéronefs de grosse taille et à la réalisation de coefficients de remplissage plus élevés.

Le marché intérieur

Air Canada a toujours été le transporteur le plus important, d'abord en tant que transporteur public jouissant de droits exclusifs de desserte des marchés intérieurs puis, dernièrement, en obtenant de meilleurs résultats sur le marché intérieur que ses concurrents depuis l'assouplissement des restrictions apportées à l'entrée sur le marché et à l'établissement des prix. Depuis l'acquisition de CAI, Air Canada est passé du 18e au 12e rang sur la liste des transporteurs aériens de passagers les plus importants au monde et est devenu le 7e transporteur en importance en Amérique du Nord. Alors que la restructuration doit se poursuivre encore pendant un certain temps, Air Canada, depuis le début de 2000, a réalisé des progrès dans l'intégration des activités de CAI, y compris celles de ses transporteurs régionaux :

- Les routes ont été redéfinies et la capacité des transporteurs redistribuée de façon à éliminer le chevauchement et à améliorer l'utilisation des aéronefs.
- Les transporteurs régionaux et les activités de transport de fret de CAI ont été intégrés à ceux d'Air Canada.
- Les fonctions d'exploitation, de maintenance et d'administration des deux compagnies aériennes ont été regroupées.

- Les opérations aéroportuaires, y compris celles de Toronto, importante plaque tournante d'Air Canada, ont été intégrées.

Un autre changement important survenu sur le marché intérieur est relié au développement des services assurés par les transporteurs de taille moyenne. WestJet, transporteur offrant des services à rabais dans l'Ouest du Canada, a commencé à exercer ses activités en février 1996 et vient d'étendre ses services dans l'Est canadien. Il a été le transporteur indépendant canadien qui a affiché la croissance la plus rapide et les résultats financiers les plus favorables. Transporteur indépendant le plus important, Canada 3000, en place depuis 12 ans, a délaissé son rôle de compagnie opérant exclusivement par affrètement pour devenir le plus important fournisseur de services réguliers à faible coût. Ayant récemment fait l'acquisition des transporteurs Royal Airlines et CanJet Airlines, Canada 3000 est devenu un intervenant encore plus important au sein de l'industrie du transport aérien intérieur. Air Transat, affréteur le plus important du Canada, a également procédé à l'élargissement de ses services intérieurs[5].

Dernièrement, certains nouveaux venus sur le marché ont commencé à exploiter des services, notamment Capital City Air, transporteur local dont la base est située à Edmonton, tandis que certains transporteurs régionaux de petite taille, comme Hawkair et Peace Air, ont procédé à l'élargissement de leurs services.

Cette croissance a offert de nouveaux choix aux voyageurs, mais n'a pas nui de façon significative à la position de transporteur dominant d'Air Canada. Au début de 2001, Air Canada a estimé à 90 p. 100 sa part des ventes des agents de voyages canadiens et à 75 p. 100 sa part du nombre de sièges offerts sur le marché intérieur[6]. Après avoir pris contrôle de CAI, Air Canada est devenu le seul transporteur sur la majorité des 200 routes intérieures les plus importantes[7]. En août 2000, Air Canada intervenait pour 80 p. 100 et plus dans la capacité offerte sur 11 routes intérieures, parmi les 25 les plus importantes, et pour au moins 50 p. 100 dans la capacité de 22 de ces routes[8].

Les transporteurs spécialisés et occasionnels servent principalement des voyageurs d'agrément et un certain nombre de voyageurs d'affaires qui n'exigent pas nécessairement un service rapide sur les principaux marchés. Air Canada jouit d'avantages importants du point de vue de la concurrence sur le marché des voyages d'affaires en général, où les usagers apprécient les fréquences de vol du transporteur, son service homogène, son programme pour voyageurs assidus et d'autres avantages. Même si Canada 3000 cible les

voyageurs d'affaires sur certaines liaisons interurbaines, ce transporteur ne représente pas une menace considérable pour la position de transporteur dominant d'Air Canada sur ce segment de marché.

La concurrence est également restreinte sur les marchés que desservent les transporteurs régionaux d'Air Canada. N'ayant pu trouvé d'acheteur, Air Canada a absorbé la filiale régionale de CAI en août 2000, puis a regroupé les activités de cette filiale et celles d'Air Ontario, d'Air Nova et d'AirBC sous la bannière d'Air Canada Régional Inc. au début de 2001. Malgré le rôle important des transporteurs régionaux en tant que transporteurs complémentaires d'Air Canada, plus de 65 p. 100 de leurs clients utilisent les services de ces compagnies aériennes pour des déplacements à l'échelon local. Aucun autre service régulier ou affrété n'est offert sur les marchés locaux et régionaux. Bien que ces marchés paraissent être « disputables », les prix offerts en général ne sont l'objet d'aucune concurrence de la part d'intervenants sur d'autres marchés.

Marchés transfrontaliers et internationaux

Depuis la signature, en 1995, de l'Accord sur l'ouverture des espaces aériens, qui accordait aux transporteurs canadiens et américains un accès quasi illimité aux routes transfrontalières, le trafic entre les deux pays a augmenté de façon substantielle, passant de 13,6 millions de passagers en 1994 à près de 20 millions en 1999. Les transporteurs canadiens ont consolidé leur position concurrentielle sur ce marché depuis la signature de cet accord et figurent maintenant pour la moitié environ du trafic transfrontalier. L'Accord canado-américain sur le transport aérien, signé au début de 2001, facilitera encore davantage les voyages par avion dans ce segment de marché en développant les services de précontrôle aux aéroports du Canada et des États-Unis et en mettant en place des services de précontrôle pour les passagers des pays tiers à destination des États-Unis qui transitent par un aéroport canadien[9].

La plupart des voyageurs bénéficient de choix sur les routes transfrontalières. Au 31 décembre 2000, les Canadiens qui voyageaient par avion à destination des États-Unis pouvaient utiliser les services de deux transporteurs américains ou plus et ceux d'au moins un transporteur canadien, et ce, à huit aéroports. Les routes transfrontalières à partir de Toronto, Vancouver et Calgary étaient desservies respectivement par neuf, huit et six transporteurs américains. Alors qu'un seul transporteur ou deux offrent des vols directs vers de nombreuses destinations américaines à partir d'aéroports situés au Canada,

l'offre de services de correspondance aux plaques tournantes des États-Unis a pour effet de limiter les tarifs qui peuvent être imposés pour des services sans escale entre les deux pays.

Les services aériens internationaux de transport de passagers du Canada sont régis par quelque 70 accords bilatéraux entre le Canada et d'autres pays. Ces accords déterminent les droits des transporteurs sur les routes internationales, ce qui comprend les villes à desservir, les aéronefs à utiliser et la fréquence du service à assurer. La politique du Canada a consisté à désigner un seul transporteur canadien pour desservir une destination étrangère jusqu'à ce que le seuil annuel de 300 000 passagers d'origine et de destination en aller simple soit atteint sur cette route internationale, et prévoit l'invalidation de tous les droits de route inutilisés. Après l'acquisition de CAI par Air Canada, le ministre des Transports a suspendu l'obligation d'utiliser ces droits. Le gouvernement a également négocié la cession de la presque totalité des droits de route internationale de CAI à Air Canada, ainsi que ses créneaux aux aéroports La Guardia de New York et O'Hare de Chicago.

Les accords bilatéraux garantissent le partage du trafic international entre les transporteurs désignés. L'acheminement du trafic international du Canada commence et prend fin en majeure partie à Toronto, Montréal et Vancouver, chacune de ces villes étant desservie par un nombre considérable de transporteurs internationaux : Toronto, 22 compagnies aériennes internationales; Montréal (Dorval) 15; Vancouver, 12 (au 31 décembre 2000). On estime que les transporteurs canadiens représentent 50 p. 100 du trafic régulier sur les routes entre le Canada et l'Europe, 55 p. 100 du trafic sur les routes de l'Asie et 70 p. 100 du trafic sur les routes à destination des Caraïbes et de l'Amérique du Sud.

L'acquisition de CAI par Air Canada n'a pas eu le même impact sur les marchés transfrontaliers et internationaux que sur les marchés intérieurs, mais a influé sur la concurrence que se livrent les alliances mondiales de transporteurs aériens pour l'acheminement de trafic international. Ainsi, Air Canada fait partie de la plus importante des alliances mondiales, Star Alliance, dont le principal membre nord-américain est United Airlines. Les cinq alliances de transporteurs aériens les plus importantes au monde représentent 57 p. 100 du trafic passagers total (exprimé en passagers-kilomètres payants). À lui seul, le groupe Star Alliance intervient pour 21 p. 100 de l'activité de l'industrie mondiale[10]. CAI appartenait au groupe OneWorld, deuxième alliance en importance, qui comprend également American Airlines et British Airways.

Par l'entremise de ces alliances, les compagnies aériennes ont accès à des réseaux internationaux plus vastes, et l'adhésion à une alliance signifie, en général, une amélioration de la productivité et de la rentabilité du transporteur aérien[11]. Toutefois, la concurrence est moins dynamique sur les marchés que desservent des transporteurs partenaires. Dans la conjoncture canadienne, il y a eu une réduction de la concurrence sur les marchés transfrontaliers et internationaux en raison de l'avantage marquant que le réseau bien établi de transporteurs intérieurs complémentaires d'Air Canada offre aux membres du groupe Star Alliance.

Les tarifs de correspondance intercompagnies beaucoup plus élevés que semble imposer Air Canada aux transporteurs étrangers qui ne font pas partie du groupe Star Alliance confirment la crainte que la position dominante du transporteur canadien sur les marchés intérieurs n'influe sur la concurrence sur les marchés transfrontaliers et internationaux. Par exemple, l'autorité de l'aviation civile du Royaume-Uni signale qu'Air Canada a porté le tarif de correspondance intercompagnies offert à British Airways sur le tronçon de route Toronto-Ottawa de 389 $ (imposé par CAI) à 1 189 $[12]. De telles pratiques peuvent avoir pour effet de réduire les options de voyage et de nuire à une concurrence efficace.

Obstacles à la concurrence

La concurrence que se livrent des transporteurs indépendants peut avoir une influence marquée sur les tarifs des transporteurs aériens. Par exemple, aux États-Unis, Southwest Airlines a exercé une forte pression à la baisse sur les prix depuis la déréglementation : la « concurrence réelle, potentielle et parallèle » de ce transporteur a représenté, a-t-on estimé, 40 p. 100 (9,7 milliards $US) des économies annuelles suite à la réduction des tarifs attribuable à la déréglementation[13]. La situation est moins évidente au Canada, mais d'après les recherches effectuées, la concurrence d'un transporteur à faible coût a tendance à produire une réduction des tarifs[14]. Ce ne sont pas toutefois tous les passagers canadiens qui peuvent profiter des avantages de la concurrence; nombre de marchés sont tout simplement trop petits pour être desservis par plus d'un transporteur. Toutefois, sur les routes où cela est possible, il n'y aura peut-être pas de concurrence à cause des obstacles inouïs auxquels sont confrontés les transporteurs indépendants en place et les nouveaux venus.

L'industrie du transport aérien est un secteur à haut risque, ce qui ne favorise pas l'entrée sur le marché. Comme les coûts fixes des transporteurs aériens

sont élevés par rapport à leurs recettes, un changement mineur dans les coefficients de remplissage ou le niveau des tarifs peut avoir un impact considérable sur les bénéfices. Par conséquent, l'industrie est très vulnérable à un ralentissement économique. De ce fait, le rendement de WestJet au sein des transporteurs canadiens indépendants est à signaler pour ce qui concerne le contrôle des coûts et le maintien de la rentabilité.

Le risque plus élevé que courent les transporteurs indépendants et les nouveaux venus découle de la difficulté à soutenir la concurrence d'un transporteur intérieur de grosse taille qui bénéfice d'avantages importants sur le marché. Ainsi, les atouts d'Air Canada comprennent son important réseau de routes intérieures, sa capacité d'offrir des vols fréquents, le contrôle qu'il exerce sur le principal programme pour voyageurs assidus, son système bien articulé de marketing et de distribution, ainsi que les conditions d'accès favorables aux installations de l'aéroport Pearson, le principal aéroport du Canada et la plaque tournante du trafic intérieur. Air Canada a réussi à combiner, d'une part, une stratégie de marketing ciblant les voyageurs d'affaires et, d'autre part, un système complexe de gestion du rendement qui lui permet de modifier les tarifs de façon à les rendre plus attrayants pour les voyageurs attentifs aux prix[15]. Avec l'absorption de CAI, Air Canada dispose d'un réseau plus dense qui devrait se traduire par des économies de coût grâce à une meilleure utilisation des aéronefs (emploi d'aéronefs de grosse taille, réalisation de coefficients de remplissage plus élevés et augmentation de l'utilisation des aéronefs) et à une utilisation plus efficiente du personnel et des équipements au sol.

Des changements législatifs ont été introduits au cours de l'été 2000 dans le but de réduire les obstacles à l'entrée sur le marché au sein de l'industrie. En vertu de la loi et conformément aux engagements pris par Air Canada pour obtenir l'approbation de l'acquisition de CAI, le transporteur a renoncé à un certain nombre de créneaux en période de pointe à l'aéroport Pearson et permis l'accès à des installations à certains aéroports où il avait l'usage préférentiel ou exclusif de plus de 60 p. 100 des installations. D'autre part, le transporteur canadien est maintenant tenu également d'offrir des tarifs conjoints et de correspondance intercompagnies à d'autres transporteurs canadiens qui sont membres de l'Association du transport aérien international (IATA) et, au cours d'une période de cinq ans, de vendre l'accès à son programme Aéroplan à des transporteurs canadiens situés sous un seuil donné (250 millions $ en recettes-passagers intérieures). D'autre part, les modifications apportées à la *Loi sur la concurrence* augmentent le pouvoir

que le gouvernement avait de se pencher sur certaines actions anticoncurrentielles propres aux compagnies aériennes et de donner accès à des services et à des installations essentiels, y compris des créneaux de décollage et d'atterrissage, des accords intercompagnies, des portes d'embarquement, des passerelles d'embarquement, des comptoirs et des installations aéroportuaires connexes, des services de maintenance, ainsi que l'infrastructure, les équipements et les services de manutention des bagages.

Malgré l'importance de ces réformes, le Comité estime, comme il le mentionne un peu plus loin dans le chapitre, que des mesures supplémentaires peuvent être prises dans certains secteurs. À long terme, la vigilance du Bureau de la concurrence représentera fort probablement la meilleure garantie contre les pratiques qui ont pour effet de restreindre l'accès aux marchés des compagnies aériennes. Cela dit, l'expérience du Canada et d'autres pays semble indiquer que les gestionnaires talentueux des compagnies aériennes, qui sont en mesure de concevoir et de mettre en œuvre un modèle d'entreprise rationnel en fonction des réalités du marché, représentent probablement le meilleur espoir pour le développement de marchés concurrentiels[16]. Southwest Airlines, aux États-Unis, et, dans une moindre mesure, WestJet, au Canada, sont des exemples de compagnies aériennes qui ont adopté des stratégies efficaces pour la poursuite des possibilités offertes par les marchés. Sur leurs marchés respectifs, les deux transporteurs ont eu un impact majeur sur les activités des principaux transporteurs.

Il appartient au gouvernement de faire en sorte qu'Air Canada n'abuse pas de sa position dominante sur des marchés. Abstraction faite de ces exigences, le rôle du gouvernement consiste à mettre en place un milieu favorisant l'esprit d'initiative pour que le secteur du transport aérien devienne plus concurrentiel.

Observations et recommandations

Plusieurs mémoires soumis au Comité renfermaient des propositions pour améliorer la concurrence au sein de l'industrie du transport aérien. Certains groupes ont recommandé des mesures en fonction de certains obstacles à la concurrence, et d'autres ont proposé des réformes de portée plus générale, y compris la levée des restrictions qui empêchaient les compagnies aériennes étrangères d'accéder au marché intérieur. De nombreux observateurs ont recommandé d'abolir les restrictions législatives visant les intérêts étrangers dans les compagnies aériennes exerçant des activités au Canada.

Le Comité comprend très bien le point de vue de ceux qui avancent que l'industrie du transport aérien, à l'instar d'autres secteurs de l'économie, devrait profiter du stimulus et de la discipline inhérents à une concurrence étrangère. Le Comité estime qu'une concurrence accrue au sein de l'aviation nationale et internationale aurait pour effet de rendre les transporteurs aériens plus efficients et procurerait des avantages durables aux usagers. Si l'on reconnaît la tendance à l'intégration au sein de l'économie nord-américaine et mondiale, un objectif souhaitable consisterait à établir un marché mondial, ou à tout le moins continental, des services de transport aérien. Rien ne garantit le type et la quantité de services que les Canadiens fourniraient au sein d'un tel marché, mais le Comité est convaincu que les fournisseurs canadiens de services aériens ont la capacité et les compétences pour prendre leur place au sein d'un marché élargi, qu'il soit nord-américain ou mondial.

Toutefois, il est également évident que les marchés du transport aérien ne correspondent pas à cette vision d'un régime libre et concurrentiel. Les marchés internationaux de transport aérien sont toujours régis par la Convention de Chicago et les accords bilatéraux basés sur les instructions des pouvoirs publics. Malgré l'accord que le Canada a signé avec son voisin pour l'ouverture des espaces aériens, le marché intérieur américain du transport aérien demeure fermé aux ressortissants étrangers. Dans un tel contexte, le Comité recommande, pour le secteur du transport aérien, une approche stratégique à moyen terme, qui pourrait faire l'objet de négociations avec les États-Unis et d'autres pays, ainsi que des mesures plus immédiates pour accroître la concurrence au sein du secteur de transport aérien intérieur.

Recherche des avantages d'une concurrence étrangère

Le Comité s'est penché sur deux propositions pour la poursuite d'une action gouvernementale unilatérale dans le but d'introduire la concurrence étrangère sur le marché intérieur sans pour autant violer les accords bilatéraux du Canada ou la Convention de Chicago. Aux termes de la première proposition, appelée droits modifiés de sixième liberté, un transporteur américain serait autorisé à acheminer des passagers entre des points situés au Canada, avec correspondance aux États-Unis. Ainsi, un transporteur américain pourrait offrir un service entre Toronto et Vancouver via Minneapolis. À l'heure actuelle, une compagnie aérienne américaine peut offrir un service entre Toronto et Minneapolis et, de ce point, un second service à destination de Vancouver, mais les deux services ne peuvent pas être commercialisés et vendus comme un seul billet.

La seconde option aurait pour effet de créer une nouvelle catégorie de transporteurs intérieurs appartenant à 100 p. 100 à des étrangers. L'Australie a adopté cette option en juin 1999. Comme la nouvelle catégorie de transporteurs serait autorisée à exploiter des vols uniquement au Canada, l'argument selon lequel il est nécessaire d'apporter des restrictions à la propriété pour la désignation de transporteurs nationaux en vertu d'accords bilatéraux et internationaux n'est pas valable.

Recommandées par le commissaire de la concurrence et d'autres parties, ces réformes pourraient attirer de nouveaux transporteurs étrangers sur le marché intérieur. En donnant à ces transporteurs l'accès à ce marché, le Canada disposerait d'une réserve étendue d'entrepreneurs et de gestionnaires talentueux. Toutefois, la présence de transporteurs étrangers risque de réduire les possibilités pour les transporteurs aériens canadiens indépendants. Air Canada a réussi à soutenir la concurrence des transporteurs américains sur le marché transfrontalier, mais il continue d'éponger les coûts d'adaptation découlant de son acquisition. D'autre part, Air Canada aurait temporairement du mal à soutenir la concurrence des transporteurs étrangers par suite de l'engagement qu'il a contracté de ne pas licencier ni réinstaller d'employés syndiqués dans les deux années suivant l'absorption et de desservir tous les points intérieurs dont s'occupaient auparavant les deux transporteurs, et ce, durant trois ans.

Les droits modifiés de sixième liberté pourraient également produire un effet néfaste sur l'industrie canadienne du transport aérien de marchandises. En vertu des contrats signés avec les pilotes pour ce qui concerne l'étendue des services, Federal Express, UPS et les autres entreprises américaines sont tenues d'utiliser leurs propres aéronefs et leurs propres pilotes sur toutes les routes pour avions à réaction qui mènent à leurs plaques tournantes et sur toutes les routes où elles sont autorisées à exercer des activités. Une fois octroyés les droits modifiés de sixième liberté, les entreprises américaines de transport de fret et de messagerie demanderaient moins à des transporteurs canadiens d'effectuer des vols transcanadiens pour elles[17].

Tout bien considéré et en tenant compte des rigidités du régime international de transport aérien (et plus particulièrement à la réticence américaine d'accorder à un transporteur étranger l'accès à son lucratif marché intérieur sans concessions compensatoires importantes), le Comité s'oppose pour le moment à toute action unilatérale visant à autoriser l'entrée de transporteurs étrangers, estimant que le gouvernement devrait plutôt rechercher une concurrence étrangère en négociant la libéralisation des services aériens.

On devrait en priorité faire profiter les services aériens des avantages du libre-échange nord-américain.

> **Recommandation 7.1**
> **Le Comité recommande que le gouvernement entame immédiatement des négociations avec les États-Unis et le Mexique pour la création d'un espace aérien nord-américain commun, où les transporteurs canadiens, américains et mexicains se feraient concurrence librement.**
>
> **Advenant un échec de ces négociations, le Comité recommande, comme solution de rechange, que le gouvernement négocie avec d'autres pays l'attribution réciproque de droits modifiés de sixième liberté et de droits d'établissement pour la création de transporteurs intérieurs appartenant à des intérêts étrangers.**

Aux termes de la première proposition, les transporteurs canadiens, mexicains et américains pourraient se concurrencer sur leurs marchés intérieurs respectifs. Le droit de s'établir que le Comité propose comme solution de rechange s'appliquerait à tout pays disposé à offrir des droits équivalents au Canada. Les transporteurs étrangers qui exerceraient ce droit seraient tenus d'établir des filiales canadiennes distinctes qui engagent des employés canadiens, paient des impôts canadiens et exercent en général leurs activités dans les mêmes conditions que les compagnies aériennes appartenant à des intérêts canadiens.

Les négociations bilatérales se sont traduites par un plus grand nombre de choix pour les voyageurs canadiens sur les routes transfrontalières et internationales, et le Comité estime qu'elles peuvent réussir à rehausser la concurrence sur le marché intérieur. Toutefois, advenant un échec des négociations, le gouvernement doit être préparé à adopter une ligne de conduite de rechange. D'ici à 2005, on devrait pouvoir déterminer si les négociations avec les États-Unis ou d'autres pays sont susceptibles d'aboutir à une concurrence plus vive sur le marché intérieur et à une augmentation des possibilités pour les transporteurs canadiens, ou encore si une approche stratégique différente est requise.

Promotion de réformes multilatérales

Outre les négociations bilatérales, le gouvernement devrait appuyer des initiatives multilatérales visant à la libéralisation des échanges dans les services aériens. L'Organisation mondiale du commerce est à examiner l'annexe de l'Accord général sur le commerce des services qui porte sur les

services aériens, ce qui pourrait se traduire par un assouplissement des restrictions dans certains secteurs. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) étudie pour sa part les moyens possibles de libéraliser les services cargo internationaux. Des pourparlers sur les services aériens sont également en cours avec l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), qui a servi récemment de tribune pour un accord multilatéral sur l'ouverture des espaces aériens négocié par les États-Unis, Brunéi, le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour. Malgré certains problèmes de mise en œuvre de ce dernier accord, il dénote un changement mineur dans la position des États-Unis, qui a toujours favorisé des accords bilatéraux plutôt que multilatéraux.

Recommandation 7.2
Le Comité encourage le gouvernement à promouvoir les intérêts du Canada dans un contexte international plus libéralisé au chapitre des services aériens.

Outre les autres initiatives, le gouvernement devrait s'assurer que le Canada prend part à toute négociation menant à la création d'un espace aérien transatlantique commun (TCAA). L'Association des compagnies européennes de navigation aérienne favorise un tel accord pour que les compagnies aériennes des États-Unis et de l'Union européenne obtiennent toutes les occasions commerciales avec égalité des droits et pour que l'actuel régime fragmenté de réglementation soit remplacé par un ensemble commun de règles. Malgré le peu de progrès réalisé dans la recherche d'appuis d'un TCAA, le Canada ne peut se permettre de ne pas être partie à tout accord futur, étant donné les liens solides qu'il a établis avec les États-Unis et certains États membres de l'UE[18].

Assouplissement des restrictions à la propriété des compagnies aériennes

Dans plusieurs mémoires présentés au Comité, on a proposé l'assouplissement des règles actuelles qui restreignent le nombre d'actions avec droit de vote d'une compagnie aérienne canadienne pouvant appartenir à des intérêts étrangers. Le Comité est d'avis que le plafond de 25 p. 100 devrait être augmenté. Cela ne garantirait pas la disponibilité de capital étranger, mais pourrait faciliter l'accès des compagnies aériennes canadiennes à ce dernier.

Recommandation 7.3
Le Comité recommande de porter à 49 p. 100 la proportion d'actions avec droit de vote des compagnies aériennes canadiennes qui peut être détenue par des étrangers.

Cette proposition peut être mise en œuvre en vertu de la législation actuelle et n'aurait aucun impact sur les accords bilatéraux du Canada. Les compagnies aériennes qui ont besoin d'une licence intérieure continueraient d'avoir l'obligation de démontrer que le contrôle effectif demeure au Canada.

Élimination des obstacles potentiels à l'entrée sur le marché

Même si la législation récente a traité de plusieurs obstacles précis à l'entrée sur le marché, le Comité estime que trois nouvelles mesures sont nécessaires pour uniformiser les règles du jeu au sein de l'industrie du transport aérien.

Tout d'abord, la politique doit reconnaître l'importance de garantir aux nouveaux venus un accès raisonnable aux installations aéroportuaires. Ce point concerne plus que les limites qui peuvent être établies au chapitre des créneaux, des portes et des autres installations disponibles à certains aéroports à des heures précises (définies par des modifications apportées à la *Loi sur les transports au Canada* en 2000). De fait, on craint qu'Air Canada soit en position d'exercer une influence démesurée sur les grandes décisions touchant les aéroports. Comme il est dans leur intérêt d'établir de bons rapports avec le transporteur dominant du Canada, les administrations aéroportuaires accorderont peut-être une importance plus grande aux besoins d'Air Canada qu'à la fourniture d'un accès de haute qualité à prix raisonnable aux compagnies indépendantes.

Le Comité voit d'un bon œil que les aéroports puissent considérer les portes d'embarquement et les autres installations côté piste comme des installations à utilisation commune que tous les transporteurs peuvent louer (comme il est discuté au chapitre 9). Entre-temps, pour que l'accès aux aéroports ne nuise pas à l'entrée sur le marché, les compagnies aériennes devraient être en mesure de contester tout traitement (prix ou qualité de service) qu'elles jugent inéquitable.

> Recommandation 7.4
> Le Comité recommande que les transporteurs aériens puissent saisir l'Office des transports du Canada de différends concernant l'accès aux installations aéroportuaires et que l'Office se voit attribuer le pouvoir d'y apporter un remède approprié s'il conclut qu'une compagnie aérienne a subi un traitement inéquitable au niveau des prix demandés ou de la nature ou de la qualité des services fournis.

L'Office n'entrerait probablement en jeu que si les parties ne parvenaient pas à résoudre entre elles leur différend, et n'exercerait ses pouvoirs que pour

régler les situations où l'on aurait clairement désavantagé une compagnie aérienne de façon importante. Dans ces cas, l'Office pourrait émettre un arrêté pour exiger l'apport d'améliorations déterminées aux installations et aux services connexes, la réduction de prix ou ces deux mesures.

En deuxième lieu, une plus grande attention doit être accordée aux avantages concurrentiels que le programme pour voyageurs assidus offre à Air Canada. En vertu des dispositions législatives obligeant Air Canada à vendre l'accès au programme Aéroplan, les transporteurs admissibles sont définis comme étant ceux dont les recettes intérieures annuelles sont inférieures à 250 millions $. Cette limite est relativement faible et a pour effet d'exclure certains transporteurs indépendants. En outre, l'obligation d'Air Canada concernant l'accès au programme Aéroplan est en vigueur jusqu'en 2005 seulement. Le Comité juge nécessaire d'étendre le champ d'application des dispositions en question et d'assurer l'accès au programme Aéroplan tant et aussi longtemps qu'Air Canada continuera de jouir d'une position de transporteur dominant sur le marché intérieur.

> **Recommandation 7.5**
> **Le Comité recommande de porter à 500 millions $ le plafond des recettes annuelles tirées du transport intérieur de passagers qui sert à déterminer l'admissibilité au programme pour voyageurs assidus d'Air Canada. Il recommande également de maintenir l'exigence relative à l'accès au programme Aéroplan jusqu'à ce que le ministre des Transports détermine que le niveau de concurrence sur le marché intérieur est tel qu'elle n'est plus nécessaire.**

Enfin, le Comité craint un obstacle possible à la concurrence sur les marchés transfrontaliers et internationaux si Air Canada impose des tarifs excessifs pour des correspondances intercompagnies et d'autres services aux transporteurs étrangers qui ne font pas partie du groupe Star Alliance. Les compagnies aériennes qui font partie du groupe OneWorld et de groupes autres que Star Alliance peuvent signer des accords de correspondance intercompagnies et de tarif pluritransporteur avec des transporteurs canadiens indépendants au lieu d'utiliser les services d'Air Canada. Cette solution représente un changement positif : en plus de faciliter la concurrence sur les marchés transfrontaliers et internationaux, elle peut contribuer à consolider la position des transporteurs indépendants comme concurrents sur le marché intérieur. Même si le Comité a étudié le bien-fondé de la réglementation des tarifs de correspondance intercompagnies, il ne voulait pas favoriser une

action gouvernementale qui aurait eu pour effet de nuire à une solution fondée sur les lois du marché. Il est reconnu également que tout règlement limitant les tarifs de correspondance intercompagnies serait difficile à mettre en vigueur.

La question des tarifs de correspondance intercompagnies ne se posera pas si un espace aérien nord-américain commun est établi et elle aura moins d'importance si l'on accorde aux transporteurs étrangers le droit de s'établir. La recommandation qui vise un système plus transparent qui permettrait aux passagers d'avoir facilement accès aux tarifs de divers déplacements possibles et de les comparer devrait également aider à donner suite à ce point. Toutefois, les tarifs élevés de correspondance intercompagnies qu'impose Air Canada aux compagnies aériennes qui ne sont pas membres du groupe Star Alliance ne sont pas sans susciter de préoccupations, si bien qu'à un certain moment, il est possible que des mesures de contrôle soient requises.

Élimination de la réglementation des tarifs

Par suite des modifications apportées récemment à l'article 66 de la *Loi sur les transports au Canada*, l'Office des transports du Canada a une responsabilité accrue au chapitre de la surveillance des tarifs de transport aérien. Ainsi, les nouvelles règles autorise l'Office :

1. sur réception d'un plainte, à examiner tous les tarifs de transport de passagers et de fret (et non pas seulement les tarifs de transport de passagers en classe économique) sur les routes exploitées en monopole, et à ordonner des mesures correctives;

2. à exiger l'établissement de nouvelles catégories de tarifs sur les routes exploitées en monopole si ces catégories sont offertes sur des routes concurrentielles semblables que dessert le transporteur;

3. de son propre chef, à vérifier de façon proactive les transporteurs aériens jusqu'au 5 juillet 2002 (et, avec l'autorisation du Cabinet, pendant deux ans de plus) et à prendre les mesures qui s'imposent contre tous tarifs excessifs offerts sur les routes exploitées en monopole.

Le Comité craint que l'on n'ait confié à l'Office des responsabilités complexes qui soient difficiles à assumer de façon ponctuelle et efficace et qui soient susceptibles de provoquer un conflit avec le Bureau de la concurrence, habilité à empêcher tout comportement anticoncurrentiel au sein de l'industrie du transport aérien. Air Canada offre un nombre considérable de catégories de tarifs, et les tarifs moyens offerts sur toute route donnée sont déterminés

par les niveaux de tarif et la proportion de sièges attribuée aux diverses catégories de tarifs. Il est très difficile de déterminer si les différences de tarif et de rendement entre une route et une autre sont le reflet d'une domination du marché ou de différences fondamentales dans les caractéristiques des deux marchés. La réglementation des prix est une mesure coûteuse et lente et ne convient guère à une industrie au sein de laquelle les changements de prix sont fréquents et rapides. Les efforts de l'Office au chapitre de la surveillance des tarifs et des catégories de tarifs nuiront à ceux d'Air Canada pour la mise en œuvre d'un système efficient de gestion du rendement, sans pour autant assurer une protection efficace aux consommateurs.

Il faut se concentrer sur la création de possibilités pour que la concurrence puisse se développer. D'autre part, les avantages d'une plus grande transparence sont évidents. Les passagers devraient avoir accès à des renseignements détaillés portant, par exemple, sur le pourcentage de sièges vendus par les compagnies aériennes sur divers marchés selon les principales catégories de tarifs. La divulgation de l'information peut se révéler un mécanisme important de protection des intérêts des consommateurs. Le Comité a formulé des recommandations précises en vue d'augmenter la transparence au chapitre 18.

> **Recommandation 7.6**
> Le Comité recommande de modifier la *Loi sur les transports au Canada* de façon à éliminer les pouvoirs de l'Office des transports du Canada d'examiner les tarifs de transport de passagers et de marchandises sur les routes exploitées en monopole lorsqu'une plainte est formulée; d'ordonner de nouvelles catégories de tarifs sur les routes exploitées en monopole si ces catégories sont offertes sur des routes concurrentielles semblables; de procéder à une vérification proactive des transporteurs aériens et prendre les mesures qui s'imposent.

Révision du processus d'examen des fusions

Au chapitre 6, le Comité a recommandé un nouveau processus d'examen des grandes fusions dans le secteur des transports, y compris celles des compagnies aériennes. À l'instar du processus actuel, la proposition du Comité permet de prendre en considération tant les questions de concurrence que les questions d'intérêt public. Cependant, la proposition du Comité établit un processus ouvert pour prendre en compte les questions d'intérêt public tout en maintenant une approche indépendante vis-à-vis des questions de concurrence étudiées par le Bureau de la concurrence et le Tribunal de la concurrence.

Conditions préalables à la cessation de services

L'obligation légale par laquelle Air Canada est tenu de continuer à desservir les collectivités qui l'étaient auparavant par lui, CAI et leurs filiales à part entière expire le 4 janvier 2003. Selon certains observateurs, Air Canada réduira le nombre de destinations canadiennes qu'il dessert actuellement, ce qui aura un impact considérable sur de nombreux passagers, des collectivités et les aéroports de petite taille.

Le Comité reconnaît l'anxiété qu'une telle perturbation des services de transport suscite chez les voyageurs et au sein des collectivités. Toutefois, Air Canada n'est pas un instrument de politique gouvernementale, et il ne convient pas de lui imposer des obligations qui ont pour effet de réduire sa capacité de diminuer les coûts et de soutenir la concurrence efficacement. Air Canada n'est pas sans ressentir les effets du ralentissement économique actuel et pourrait continuer d'offrir un piètre rendement financier s'il doit se soumettre à des politiques qui l'empêchent de réagir efficacement aux pressions de marchés plus restreints.

Les Canadiens ont l'expérience des cessations d'activités et de services dans d'autres secteurs de l'économie. Au chapitre des services aériens, l'élimination de vols d'Air Canada incitera les gouvernements, d'autres compagnies aériennes et les fournisseurs d'autres modes de transport à examiner des façons de répondre aux besoins des collectivités concernées. Le marché lui-même est susceptible d'engendrer des solutions à bas prix pour la desserte des petites collectivités et des régions moins populeuses. En particulier, la cessation de services est susceptible de créer de nouvelles possibilités pour les petits transporteurs qui possèdent les équipements et les services nécessaires pour répondre aux besoins des petits marchés.

Toutefois, le Comité estime que les dispositions de la Loi concernant le préavis de 120 jours ne permettra pas la tenue des consultations nécessaires avant janvier 2003 auprès des gouvernements et des autres parties intéressées. Si les délais de planification sont insuffisants, il sera plus difficile de s'ajuster aux cessations de services.

> **Recommandation 7.7**
> **Le Comité recommande au gouvernement d'exiger d'Air Canada qu'il donne un avis de 180 jours pour les services auxquels il projette de mettre fin au cours des six premiers mois de 2003.**

Le Comité est d'avis qu'Air Canada favorisera la préparation et la planification requises parce qu'il a lui-même intérêt à réduire l'impact d'une restructuration des routes.

Satisfaction des besoins en données

À l'instar d'autres observateurs de l'industrie, notamment l'observatrice indépendante de la restructuration du transport aérien, le Comité déplore la pénurie des données disponibles sur l'industrie du transport aérien. De meilleures données contribueraient à des recherches plus approfondies, aideraient les observateurs à mieux évaluer le rendement des transporteurs canadiens et permettraient aux participants et aux nouveaux venus potentiels de définir de nouvelles possibilités. Les problèmes qui ont été relevés au chapitre des données portant sur l'industrie du transport aérien font partie du problème plus général de la communication insuffisante de données dans le secteur des transports en général, question sur laquelle le Comité se penche au chapitre 18.

Notes

[1] Debra Ward, *Les répercussions de la restructuration de l'industrie du transport aérien au Canada : Premier rapport provisoire*, 5 février 2001; Bruce Hood. *Rapport du commissaire aux plaintes relatives au transport aérien*, Office des transports du Canada, mars 2001.

[2] Fred Lazar, *Impacts possibles des options de libéralisation sur les marchés de l'industrie canadienne des services aériens commerciaux*, document de recherche pour l'ELTC, mars 2001.

[3] Les indices de production de Transports Canada sont décrits dans *Les transports au Canada 1996 : Rapport annuel*, p. 161–175.

[4] Prévisions préliminaires de Transports Canada présentées lors de l'atelier *Aviation 2000*.

[5] Sur le marché intérieur, aucune distinction légale n'est faite entre les transporteurs réguliers et les affréteurs. Le titre d'affréteur implique une approche de marketing et une stratégie d'entreprise.

[6] Robert Milton, président et chef de la direction d'Air Canada. *Intégration d'Air Canada en régime accéléré pour profiter de synergies et d'avantages malgré le ralentissement de l'économie en 2001*, discours prononcé lors d'un colloque sur les investissements au Québec, Montréal, 9 février 2001.

[7] Commissaire de la concurrence, mémoire pour l'ELTC, 17 novembre 2000.

[8] Transports Canada, *Les transports au Canada 2000*, rapport annuel, p.166.

[9] Les passagers canadiens peuvent subir un précontrôle avant d'entrer aux États-Unis à Dorval, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Edmonton, Calgary et Vancouver.

[10] Les autres alliances sont : *OneWorld, Air France/Delta* et *Wing*, alliances mondiales, et *Qualifyer*, alliance intra-européenne.

[11] Tae Hoon Oum. *Principaux aspects des alliances stratégiques mondiales et conséquences sur l'avenir d'*Air Canada *et des autres transporteurs aériens*, document de recherche pour l'ELTC, mars 2001.

[12] *Ibid.*

[13] Steven A. Morrison et Clifford Winston, « The Remaining Role for Government Policy in the Deregulated Airline Industry », dans S. Peltzman et C. Winston, éd., *Deregulation of Network Industries: What's Next*, Washington (D.C.), AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2000.

[14] Ce point est abordé dans le document de Thomas W. Ross et W.T. Stanbury intitulé *Orientations proposées pour l'amélioration de la concurrence sur les marchés canadiens du transport aérien*, document de recherche pour l'ELTC, mars 2001.

[15] D'après une étude, les rendements moyens élevés qu'*Air Canada* a obtenus au cours des années 1990 et les faibles rendements de CAI ont joué un rôle prépondérant dans la réussite du premier et l'échec du second. Tae Hoon Oum et Chunyan Yu. *Évaluation du rendement des transporteurs aériens*, rapport de recherche pour l'ELTC, février 2001.

[16] Ce point est abordé dans le document de Fred Lazar intitulé *Impacts possibles des options de libéralisation sur les marchés de l'industrie canadienne des services aériens commerciaux.*

[17] Fred Lazar, *Impacts possibles des options de libéralisation sur les marchés de l'industrie canadienne des services aériens commerciaux.*

[18] P.P.C. Haanappel aborde la question du TCAA dans le rapport de recherche intitulé *Le cadre international de l'aviation et ses répercussions sur la politique canadienne*, qu'il a rédigé pour l'ELTC, mars 2001.

Chapitre 8
Le transport maritime

Les activités maritimes se rangent dans deux catégories distinctes et se déroulent dans quatre régions :

- **Le transport maritime intérieur** — Cette catégorie comprend principalement le transport maritime effectué sur les Grands Lacs et dans la Voie maritime du Saint-Laurent et, dans une moindre mesure, le cabotage dans les eaux canadiennes de l'Atlantique, l'exploitation des remorqueurs-chalands sur la côte Ouest ainsi que le transport maritime de ravitaillement à destination du nord du 60^{e} degré par des navires qui naviguent depuis le Saint-Laurent et sur le réseau du Mackenzie.
- **Le transport maritime international** — Les navires visitent les ports des côtes est et ouest et empruntent la Voie maritime du Saint-Laurent pour se rendre au cœur du continent.

Quelque 11 p. 100 de l'activité maritime intérieure du Canada a lieu dans la région de l'Atlantique, 25 p. 100 sur la côte du Pacifique et 62 p. 100 dans la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Des traversiers à passagers d'appartenances publique et privée sont exploités dans trois régions qui possèdent en plus des activités de pêche commerciale. La prospection et la production pétrolières et gazières menées actuellement au large de la côte est et dans l'Arctique prendront vraisemblablement de l'expansion au cours des prochaines décennies.

L'industrie maritime canadienne est encore très influencée par l'évolution de l'économie mondiale, par la nature et la stabilité relative du commerce, ainsi que par la situation économique des diverses régions de l'Amérique du Nord. Sur la scène du commerce international, les exportations maritimes du Canada sont en grande partie liées à la demande de matières premières à expédier aux États-Unis et outre-mer (en particulier en Asie), tandis que les importations maritimes répondent de plus en plus à la demande de produits de consommation finis à valeur ajoutée, dont bon nombre sont fabriqués à l'étranger.

Infrastructure et services maritimes

Comme présenté en détail au chapitre 9, la *Loi maritime du Canada*, en vigueur depuis 1998, a permis au ministre des Transports d'instaurer la politique maritime nationale annoncée en 1995, notamment en commercialisant des ports et la Voie maritime du Saint-Laurent.

Ports

Les principes directeurs de la *Loi maritime du Canada*, qui vise à améliorer l'efficacité globale du réseau des ports, consistent à susciter une participation locale accrue à la planification et à l'exploitation des grands ports canadiens et à céder le contrôle — et souvent la propriété — des ports régionaux à des intérêts locaux. La commercialisation des grands ports canadiens s'est faite par la création d'Administrations portuaires canadiennes (APC). D'autres ports ont été transférés aux gouvernements provinciaux, aux municipalités ou aux utilisateurs, tandis qu'un certain nombre de ports éloignés situés dans le Nord continuent d'être administrés par Transports Canada. En plus de créer le réseau des APC, la loi donne un nouveau cadre législatif aux ports publics et aux installations portuaires publiques. Le gouvernement conserve un pouvoir résiduel en matière de réglementation.

Les APC sont des ports autonomes à gestion indépendante dont l'activité est essentielle au commerce intérieur et au commerce international. Les 18 APC actuelles composent le Réseau portuaire national, auquel s'ajouteront bientôt d'autres APC. Elles ne reçoivent aucun crédit parlementaire. Les compétences financières de chaque APC sont décrites dans des lettres patentes. Elles versent un loyer à l'État, qui conserve la propriété des terres occupées par le port. En outre, les APC n'ont pas l'autorisation d'utiliser des terres ou d'autres biens comme valeurs de nantissement pour effectuer des emprunts.

Les APC comprennent de grands ports comme ceux de Vancouver, de Montréal, de Halifax, de Québec, de Toronto, du fleuve Fraser et Saint Jean. Elles ne sont certainement pas homogènes, car l'envergure de leurs activités, le type et l'étendue des marchés desservis ainsi que leurs ressources financières et humaines varient considérablement de l'une à l'autre. Les ports désignés comme APC représentent plus de 50 p. 100 du tonnage total transitant par le système portuaire. Ceux de Vancouver et Montréal sont les installations les plus achalandées, car ils figurent pour plus de 56 p. 100 des recettes générées en 1999 par les 17 ports désignés comme APC cette année-là.

La cession des ports locaux et régionaux a permis de réduire les subventions versées au secteur portuaire. Ce programme de cession, doté d'un fonds non renouvelable de 120 millions $ destiné à préparer la cession des ports de l'État, prendra fin en mars 2002.

Bien que la *Loi maritime du Canada* soit relativement récente, plusieurs groupes sont d'avis que le processus de commercialisation ne va pas assez loin pour que l'autonomie souhaitée soit pleinement réalisée, en particulier celle des APC.

Voie maritime du Saint-Laurent

Un deuxième élément clé de la politique de commercialisation est la cession, par le gouvernement, de la gestion et de l'exploitation de la Voie maritime du Saint-Laurent à un groupe de gestion sans but lucratif du secteur privé, ce qui s'est fait en octobre 1998, lorsque la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSL) — composée de sociétés d'utilisateurs de la Voie maritime — a commencé à assumer la responsabilité de l'exploitation de la Voie maritime.

Pour s'acquitter de son mandat, la CGVMSL doit protéger l'intégrité de la Voie maritime, promouvoir son exploitation selon des principes commerciaux, protéger la viabilité à long terme de la Voie maritime en tant que partie intégrante de l'infrastructure nationale des transports du Canada, promouvoir l'utilisation de la Voie maritime et encourager la participation des utilisateurs à son exploitation. Elle établit la politique en matière de péages, dont elle fixe les niveaux.

Le Comité a constaté que les intervenants exprimaient des avis généralement favorables à l'égard de la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent et qu'ils estimaient que la commercialisation était réussie, comme en attestent d'ailleurs les résultats connus jusqu'à maintenant — notamment la réalisation des objectifs de recettes des trois premières années du régime de commercialisation.

Navigation maritime, déglaçage et dragage

La Garde côtière canadienne, qui relève du ministre des Pêches et des Océans, fournit des services à la navigation maritime — y compris la fourniture et l'installation de bouées et de signaux et l'exercice d'un contrôle du trafic dans les chenaux très achalandés — ainsi que des services de déglaçage dans les chenaux et dans les ports.

En 1996, le gouvernement a commencé à imposer des droits pour récupérer une partie du coût des services d'aide à la navigation fournis aux transporteurs maritimes par la Garde côtière canadienne. Celle-ci a commencé à prélever des droits de services de déglaçage dans certaines zones en 1998, tout en cessant globalement de draguer les chenaux. Le dragage se fait maintenant contre le paiement de droits fixés par les ports.

Le barème des droits a été modifié en 1998 en même temps qu'un gel de trois ans était appliqué aux hausses des droits. On a en même temps réduit de 50 p. 100 l'objectif de recettes proposé pour les droits de déglaçage. Le ministère des Pêches et des Océans a chargé un groupe de travail interne d'examiner les droits de services à la navigation maritime et les droits de déglaçage, vu que le gel de leur hausse prendra fin cette année.

À l'heure actuelle, c'est le gouvernement, et non pas les utilisateurs, qui assume la majeure partie — 80 p. 100 environ — du coût total de ces services publics[1], ce qui est très différent du recouvrement intégral du coût des services à la navigation aérienne.

Préoccupations au sujet de l'infrastructure

Plusieurs intervenants des secteurs public et privé croient que le gouvernement devrait porter une attention immédiate à la situation de concurrence difficile dans laquelle l'industrie maritime se trouve et accorder une aide financière soutenue à l'infrastructure maritime publique.

Les inquiétudes des intervenants au sujet de la compétitivité à long terme mettent en cause le financement inadéquat de l'infrastructure maritime et portuaire, le régime fiscal et les exigences de la réglementation. Selon eux, l'évolution financière à long terme de l'industrie du transport maritime est incertaine pour diverses raisons, parmi lesquelles figurent les frais de pilotage, les droits de services à la navigation maritime, les droits de services de déglaçage et les taxes que les administrations portuaires canadiennes doivent payer aux divers paliers de l'administration publique.

Des participants ont soutenu que les modifications apportées aux droits — en particulier la réduction des objectifs de recettes des services de déglaçage — n'avaient pas la même incidence selon qu'il s'agissait des droits de services à la navigation ou des droits de déglaçage et que ce déséquilibre défavorisait les ports et les services de transport maritime dans les régions de l'Est non exposées aux glaces.

Questions et préoccupations au sujet des ports

Des participants — surtout les représentants de la communauté portuaire, mais pas seulement eux — ont relevé plusieurs sujets de préoccupation dans la gestion des ports nouvellement commercialisés. Selon eux, les lettres patentes des APC imposent à celles-ci des conditions — concernant notamment les emprunts, l'utilisation des terres et l'obligation de faire des paiements à divers paliers de gouvernement — qui nuisent à leur efficacité et à leur viabilité financière. Cette situation a pour effet de désavantager certains ports et les participants sont d'avis que la politique maritime nationale n'a pas été énoncée dans cet esprit.

L'autre grand sujet d'inquiétude des participants, c'est que les ports à conteneurs du Canada font face à une plus grande concurrence des ports américains et qu'il faut améliorer les installations canadiennes pour l'affronter. Les engagements de soutien financier sont rares au Canada, tandis que le gouvernement des États-Unis vient d'annoncer qu'il accorderait une aide financière pour l'infrastructure maritime nationale, principalement aux ports, dans le cadre de sa *Transportation Equity Act for the 21st Century* (TEA-21). Les conditions économiques déjà inégales des deux pays pourraient l'être encore plus. Plusieurs solutions ont été proposées, en particulier au sujet du financement :

- autoriser les administrations portuaires à émettre des obligations-recettes;
- créer un fonds central d'aménagement portuaire;
- autoriser les administrations publiques et les ports à s'engager dans des partenariats;
- autoriser les administrations portuaires à conserver les excédents d'exploitation et à les investir dans l'infrastructure.

Compte tenu du nombre et de la complexité de ces questions, ainsi que d'autres problèmes secondaires liés à certains articles de la *Loi maritime du Canada*, certaines parties intéressées (ports et autres organismes) insistent pour que le ministre des Transports autorise que l'examen de cette loi ait lieu avant 2003, année prévue par le Parlement. Ces participants soutiennent également que la *Loi maritime du Canada* n'accorde pas aux APC les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de la Politique maritime nationale. Selon eux, certaines APC seraient gravement désavantagées face aux ports américains s'il fallait attendre l'examen prévu pour 2003.

Au sujet de la concurrence transfrontalière, il est vrai que Vancouver rivalise avec les ports de Seattle et de Tacoma pour le transport par conteneur et que Halifax et Montréal rivalisent avec ceux de New York, de Baltimore et de Philadelphie, mais il est probablement trop tôt pour déterminer si la *Loi maritime du Canada* a une incidence nuisible. Il est évident que, jusqu'à maintenant, les ports de Montréal, de Halifax et de Vancouver ont connu de fortes années de croissance tant dans le transport des cargaisons conteneurisées que dans celui des autres cargaisons. En fait, le port de Vancouver a toujours réussi à récupérer les cargaisons conteneurisées canadiennes que les expéditeurs avaient commencé à faire circuler par les ports du détroit de Puget, dans l'État de Washington, tandis que le port de Montréal continue d'accueillir un énorme volume de trafic américain. Le terminal ultramoderne du Deltaport est en grande partie à l'origine de la réussite récente du port de Vancouver, mais le succès des ports de Halifax, de Montréal et de Vancouver est attribuable également à l'amélioration des services ferroviaires et des taux de transport ferroviaire.

De toute évidence, des terminaux modernes et efficaces sont nécessaires au maintien de la compétitivité du transport par conteneur et, de plus en plus, du transport du vrac. À en juger d'après les perspectives des flux d'échanges et d'après l'évolution à venir des coûts unitaires des marchandises importées ou exportées, il est essentiel que les ports agissent rapidement pour se mettre à niveau, se moderniser et se donner de nouvelles capacités de manutention aux terminaux. Les ports doivent également accéder à des fonds d'investissement pour l'exécution des travaux de dragage, pour se conformer aux exigences environnementales et pour consacrer d'autres projets aux installations. Une administration souple semble essentielle à la réalisation de ces objectifs.

Sur le plan plus vaste de l'accès des ports au financement, la décision prise par les États-Unis d'appuyer l'investissement public dans les ports atteste que ce pays est conscient que les ports sont des générateurs d'activité économique et des catalyseurs du commerce. Il est permis de croire qu'une telle prise de conscience faisait défaut au moment de l'élaboration de la politique des transports du Canada, et cela même si l'on a désigné 18 APC aux fins du Réseau portuaire national.

Le Comité croit que les dépenses qui seront engagées dans l'infrastructure maritime américaine sous le régime de la *Transportation Equity Act for the 21st Century* constitueront à long terme une menace à la compétitivité des grands ports canadiens. En outre, environ la moitié de tous les ports américains sont subventionnés d'une manière ou d'une autre et les autres

ports ont le pouvoir de percevoir une taxe municipale auprès des citoyens locaux pour le financement d'améliorations portuaires. D'autres ports peuvent utiliser des fonds générés par des activités non portuaires. Le Comité propose que le gouvernement continue de comparer soigneusement le rendement des ports canadiens à celui de leurs concurrents américains et soit prêt à prendre des initiatives si les fonds du gouvernement américain faussaient sérieusement les modèles de circulation commerciaux.

Questions et préoccupations au sujet de la Voie maritime du Saint-Laurent

Les participants à nos consultations ont généralement approuvé la commercialisation de la Voie maritime. Le trafic de la Voie maritime a chuté en 1999 et en 2000 et le nombre de transits a diminué, mais les objectifs du plan d'entreprise au chapitre des dépenses ont été atteints et c'est pourquoi on a annoncé que la hausse des péages sera moins élevée que prévu. Le ralentissement économique survenu aux États-Unis et la multiplication des mesures tarifaires prises par les gouvernements du Canada et des États-Unis à l'égard de l'acier importé laissent supposer que le transport maritime et le nombre de transits continueront de baisser à court terme. Par conséquent, la Voie maritime pourrait éprouver des difficultés au chapitre des recettes.

Au même moment, la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent prévoit la nécessité d'engager 126 millions $ dans le renouvellement de ses biens au cours de la période quinquennale de 1998 à 2003, soit une moyenne de 25 millions $ par an. La CGVMSL prévoit financer le tout au moyen de ses propres recettes, sans demander l'aide des gouvernements.

Pour favoriser l'utilisation accrue de la Voie maritime, la CGVMSL et d'autres exploitants maritimes de premier plan et d'autres parties intéressées ont entrepris individuellement ou ensemble plusieurs initiatives, notamment le Forum sur les questions stratégiques touchant la Voie maritime, auquel ont pris part des intérêts canadiens et américains, et la préparation du rapport de l'industrie intitulé « La voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent : Une vision claire pour l'avenir » dont les douze recommandations visent à rehausser les perspectives de compétitivité de la Voie maritime et à rendre celle-ci aussi intéressante qu'elle l'était pour le transport du grain et d'autres marchandises.

Étant donné l'importance de la Voie maritime pour le commerce et pour l'expansion économique au Canada, le Comité trouve encourageante la forte probabilité que les recettes investies dans le renouvellement des biens soient

suffisamment élevées pour que la Voie maritime conserve sa capacité actuelle. Il sait que la commercialisation de la Voie maritime a produit des résultats généralement positifs jusqu'à maintenant.

Transport maritime intérieur

Une grande partie du transport maritime intérieur se fait sur le réseau des Grands Lacs et du Saint-Laurent, où l'on voit surtout en activité les navires que possèdent et exploitent les neuf sociétés membres de l'Association des armateurs canadiens. En 1999, ces sociétés ont exploité quelque 87 navires — vraquiers, autodéchargeurs et navires-citernes — qui ont acheminé ensemble 73,9 millions de tonnes de cargaisons, en comparaison de 124 navires et de 77,3 millions de tonnes dix ans auparavant. En 1999, les transporteurs maritimes ont assuré le transport intérieur d'un total de 105,8 millions de tonnes, soit une hausse modeste par rapport à l'année précédente.

Le trafic maritime intérieur assure le transport de plusieurs genres de produits dont les itinéraires sont bien établis. Les mouvements des marchandises en vrac — charbon, grain, pierre et gravier, minerai de fer, produits forestiers et vrac secondaire — sont encore au premier plan du transport intérieur, en particulier sur le réseau des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Dans la région de l'Atlantique, les envois de gypse et de produits forestiers demeurent importants, mais, sur la côte ouest, l'industrie du transport par remorqueurs-chalands, très associée au secteur des produits forestiers et du bois d'œuvre, donne des signes contradictoires. Dans l'est du pays, on remarque des entreprises de transport par conteneurs reliant Montréal, Halifax et Terre-Neuve, ainsi que de nouvelles entreprises d'approvisionnement desservant l'industrie de la prospection extracôtière.

Le commerce maritime entre le Canada et les États-Unis est effectué par l'entremise de transporteurs américains ou de transporteurs canadiens dont les activités se déroulent principalement le long du réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime, quoique certains échanges commerciaux se font sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique. En 1999, le commerce maritime transfrontalier a permis des échanges de cargaisons totalisant quelque 91,9 millions de tonnes.

La Loi sur le cabotage

La *Loi sur le cabotage* interdit aux navires étrangers ou non dédouanés de prendre part au cabotage au Canada sauf s'il est prouvé qu'aucun navire canadien n'est disponible pour l'exécution d'une activité donnée. En d'autres mots, cette restriction a pour effet de réserver le commerce maritime intérieur à des navires qui doivent être immatriculés au Canada, qui appartiennent à des sociétés dont le siège social est au Canada, qui sont exploités par ces sociétés et manœuvrés par des équipages canadiens. Ces navires doivent avoir été construits au Canada, mais, s'ils ont été construits à l'étranger, ils sont soumis à un droit d'importation de 25 p. 100 applicable à la valeur intégrale du navire.

Questions et préoccupations au sujet du transport maritime intérieur

Les représentants des communautés maritimes et portuaires qui ont participé au processus du Comité ont mentionné que l'état actuel de l'infrastructure maritime est une cause de préoccupation. La commercialisation d'entités maritimes et la cession de ports et de biens publics ont suscité de l'inquiétude au sujet des coûts d'entretien et de remplacement des éléments de l'infrastructure maritime, en particulier dans la région de l'Atlantique et dans le réseau des Grands Lacs. Les participants ont dit également que l'entretien de la Voie maritime et le dragage des chenaux d'accès dans les régions de l'Atlantique, du Saint-Laurent et du Pacifique de même que sur le Mackenzie sont d'autres causes de préoccupation. Dans le Nord, on s'inquiète en plus de la possibilité que les cartes marines officielles restent imprécises ou incomplètes.

Bien qu'il ait connu des années de grande activité entre 1995 et 2000, le secteur maritime du Canada devra relever plusieurs défis imminents, notamment un trafic devenu instable en raison de sa vulnérabilité aux variations économiques dans les secteurs et marchés clés; la hausse des prix des carburants; la baisse des niveaux d'eau des Grands Lacs et du Saint-Laurent et l'obligation subséquente de moins charger les navires; la tendance continue à utiliser de gros navires qui ne peuvent pas entrer dans la Voie maritime (environ 80 p. 100 de la flotte mondiale); et la diminution de l'exportation des grains, en particulier vers l'Est, une tendance qui devrait se poursuivre longtemps dans la présente décennie.

Les participants membres de l'industrie ont repéré deux menaces à la compétitivité du transport maritime intérieur :

- La première menace est l'accroissement de la concurrence des ports et itinéraires américains dans le transport des cargaisons conteneurisées (et, de plus en plus, dans le transport des cargaisons en vrac exportées par le Canada), ce qui se fait avec le soutien de gros investissements publics dans l'infrastructure maritime américaine.

Selon les prévisions, le commerce extérieur continuera de croître, en grande partie grâce à l'expansion du transport par conteneurs et à l'augmentation de la taille des porte-conteneurs, et c'est pourquoi on peut s'attendre à l'accroissement simultané des demandes quant à la capacité de l'infrastructure maritime.

- La seconde menace, perçue par des groupes de l'industrie du transport maritime des Grands Lacs et de la Voie maritime, vient de la concurrence qu'ils affrontent dans le trafic d'exportation du grain qu'ils transportent habituellement, concurrence qu'ils jugent déloyale pour plusieurs raisons, y compris les politiques gouvernementales qu'ils disent biaisées en faveur de Churchill; les politiques tarifaires des transporteurs ferroviaires; ainsi que l'utilisation de wagons céréaliers fournis par le gouvernement pour le transport du grain entièrement par rail vers les ports de l'Est.

La flotte canadienne des laquiers continue de diminuer lentement, mais le trafic des produits transportés par la flotte intérieure est demeuré relativement stable. Les intervenants ont néanmoins exprimé une grande inquiétude au sujet de la flotte des vraquiers intérieurs, dont la capacité a chuté de 35 p. 100 depuis 1988, les navires restants n'étant utilisés que partiellement chaque saison. Les navires de la flotte, en particulier les vraquiers, ont plus de 27 ans en moyenne (en comparaison de l'âge moyen de 14 ans seulement des vraquiers utilisés dans le monde entier), et les décisions de remplacer les vieux navires se font pressantes. Toutefois, il est permis de s'interroger sur l'utilisation qui en sera faite et sur les gains qui en découleront. L'industrie a préféré jusqu'à maintenant convertir des vraquiers en des navires autodéchargeurs offrant une plus grande souplesse d'utilisation. On sait que la construction des vraquiers de remplacement au Canada est d'un coût prohibitif.

L'industrie canadienne de la construction navale continue de subir une baisse d'activités. De nombreux armateurs sont d'avis qu'il leur revient à moins cher de faire construire les navires à l'étranger même en tenant compte du droit d'importation de 25 p. 100. La remise en état et la réparation des

navires sont maintenant les principaux modes d'emploi des chantiers maritimes canadiens. Le Comité sur le projet de partenariat national a remis récemment au ministre de l'Industrie un rapport dans lequel sont proposées des solutions à ces questions. Dans son rapport, le Comité rejette l'option des subventions directes et déclare que le droit d'importation de 25 p. 100 est inefficace, mais il propose quand même d'autres formes d'assistance. Le Comité insiste également pour que le gouvernement exerce des pressions sur les États-Unis pour que ce pays modifie sa législation (la *Jones Act*) afin que les Américains puissent faire construire et réparer leurs navires au Canada[2].

Transport maritime international

Sur la scène du commerce international, le Canada doit compter sur un grand nombre de services étrangers de transport maritime ainsi que sur des sociétés canadiennes exploitant des navires d'immatriculation étrangère. En 1999, ces échanges commerciaux ont totalisé 280,7 millions de tonnes, dont 64 p. 100 à l'exportation.

Le Canada continue d'être un des principaux fournisseurs de matières premières en expédiant des cargaisons de vrac composées de charbon, de grains, de soufre, de potasse, de minerai de fer et de produits forestiers. Les principaux pays destinataires sont les États-Unis et le Japon, suivis d'autres pays d'Asie. Depuis 1997, ce commerce extérieur se caractérise par une demande toujours incertaine et par le transport de marchandises à prix peu élevés, mais il a commencé à montrer des signes d'accroissement vers la fin de 1999. Les produits importés par bateaux sont notamment des produits pétroliers et des biens de consommation.

Les États-Unis, principal partenaire commercial du Canada, ont commencé récemment à traverser une période de ralentissement économique tandis que le Japon, deuxième partenaire commercial du Canada, affiche encore une activité économique ralentie.

La montée spectaculaire du commerce international des biens de consommation et des biens industriels a favorisé l'accroissement ininterrompu des envois internationaux de cargaisons conteneurisées. Les principaux bénéficiaires canadiens de cette évolution sont les ports de Vancouver, de Halifax et de Montréal. Perçus autrefois comme de grands ports d'exportation de cargaisons en vrac, ils sont maintenant de grands centres de trafic de cargaisons conteneurisées. En 1999, ils ont manutentionné ensemble l'équivalent de

2,4 millions de conteneurs de 20 pieds de longueur, contre 1,2 million dix ans auparavant, et les prévisions sont encore à la hausse.

Les innovations technologiques et les améliorations d'infrastructure des cinq dernières années ont favorisé considérablement les itinéraires intermodaux canadiens reliés aux grands ports internationaux des côtes de l'Atlantique et du Pacifique, tandis que le Saint-Laurent est encore très utilisé par les expéditeurs de cargaisons conteneurisées du Midwest américain.

La Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes

Une grande partie des cargaisons conteneurisées acheminées actuellement par les grands ports internationaux du Canada est transportée par des compagnies maritimes appartenant à une « conférence maritime » ou plus. Ces conférences sont des libres-associations de transporteurs actifs sur une route commerciale et signataires d'ententes de services qui portent notamment sur la capacité de transport à fournir et sur les taux à imposer.

La *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* (LDCM) permet de soustraire certaines pratiques des conférences maritimes à l'application de la *Loi sur la concurrence*, y compris en ce qui concerne les ententes sur l'imposition de prix communs et sur le partage des capacités de transport. Sanctionnée pour la première fois en 1970, la LDCM a été renouvelée périodiquement par la suite. Lors de la rédaction du présent document au printemps de 2001, un projet de modifications à la LDCM était à l'étude au Parlement. Le gouvernement a présenté le projet de modifications en question à la suite de la publication d'un document de consultation par Transports Canada en 1999. Les modifications proposées visent à simplifier la LDCM et à permettre au Canada de conserver une position harmonisée avec celles de ses principaux partenaires commerciaux, en particulier les États-Unis, qui ont renouvelé une loi équivalente en 1999 (la *Ocean Shipping Reform Act*).

Certains observateurs croient que l'influence des conférences maritimes va en diminuant depuis qu'une certaine transformation du transport maritime et qu'une sophistication des besoins des expéditeurs ont commencé à donner lieu à de plus amples négociations. Les compagnies de navigation des conférences maritimes ont consenti de plus en plus à accorder des taux réduits hors du rayon à des expéditeurs des conférences maritimes. Le commerce électronique continuera aussi de miner l'influence des conférences.

Questions et préoccupations au sujet du transport maritime international

Sur la scène internationale, on remarque une tendance continue à l'acquisition de navires porte-conteneurs de plus en plus gros et à la concentration des services transocéaniques : les gros transporteurs sont moins nombreux, concluent des alliances, forment des consortiums et desservent moins de ports. Les possibilités de fournir des services d'apport et des services de transport spécialisés demeurent néanmoins importantes. La plupart des routes de transport maritime du monde continuent d'afficher une capacité très excédentaire qui a tendance à restreindre les taux, et les nouveaux contrats de construction de navires ne feront qu'accentuer la tendance. On peut s'attendre que l'expansion du commerce électronique dans la sphère du transport maritime international favorise une plus grande concentration au fur et à mesure que les petites compagnies de navigation perdent leur part du marché.

La popularité croissante du transport par conteneurs au détriment d'autres moyens d'expédition et le fait que les congestions et les retards soient moins tolérés poussent les ports non seulement à rehausser l'efficacité de leurs installations à terre pour accélérer la manutention des conteneurs et le mouvement des marchandises, mais aussi à améliorer l'infrastructure physique et le matériel.

L'avènement des gros navires a soulevé l'importance des ports en eau profonde dont ils ont besoin, ce qui semblerait favoriser la compétitivité des ports canadiens de l'Atlantique face aux ports américains. Il importe de noter également que des investissements ont permis récemment de conférer des avantages certains à des terminaux ainsi modernisés dont les liaisons terrestres se font sans congestion.

Enfin, le choix à faire parmi les grands ports continentaux qui offrent leurs services, en particulier sur la côte du Pacifique par le corridor du Nord-Ouest grâce à la présence de capacités ferroviaires et portuaires sous-utilisées, semble vouloir favoriser l'efficacité et la compétitivité du réseau de transport national du Canada.

Le transport par conteneurs gagne en importance, en particulier à Montréal, où la CFCP et certaines de ses sociétés sœurs engagées dans l'exploitation des terminaux et dans le transport maritime ont su forger ensemble une chaîne intermodale très réussie par laquelle un grand nombre de conteneurs américains franchissent le port. Le port de Halifax a réussi à former dans la région de l'Atlantique, en collaboration avec la société ferroviaire Canadien

National, un deuxième grand centre d'échanges commerciaux orienté vers le Midwest américain. Ces deux routes canadiennes ont été créées avec succès grâce à l'efficacité d'exploitation, à l'acquisition d'installations modernes et rationalisées, au cours inférieur du dollar canadien, à des coûts moins élevés et à l'effet dissuasif d'une taxe américaine d'entretien portuaire. La baisse récente du niveau d'eau du Saint-Laurent à cause du temps sec et le programme dynamique de commercialisation et d'infrastructure entrepris par les ports américains de la côte est, en particulier celui de New York, ont eu pour effet de réduire quelque peu les avantages du port de Montréal, dont le trafic continue quand même d'augmenter.

Questions et préoccupations au sujet de la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes

La plupart des transporteurs et des ports sont en faveur du maintien de la dérogation accordée aux conférences maritimes dans le cadre de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* et ils s'opposent à l'ajout d'une clause de temporisation à cette loi. Les compagnies de navigation membres des conférences maritimes ont vu leur part du trafic diminuer sans cesse au cours de la dernière décennie, mais les conférences ont souligné qu'une telle clause rendrait la politique fédérale passablement contraire à celle des États-Unis. Toutefois, il a été argumenté également qu'éliminer la dérogation permettant la tarification collective aurait beaucoup moins d'incidence sur les transporteurs que lorsque la LDCM a été adoptée pour la première fois.

Les groupes qui critiquent la politique canadienne actuelle, y compris un nombre croissant d'expéditeurs, se plaignent que la LDCM limite la concurrence entre les membres et l'effet de la concurrence provenant de l'extérieur des conférences. Il est admis que les conférences ont perdu beaucoup d'influence, mais les « accords de discussion » des compagnies maritimes inquiètent encore les expéditeurs. Les accords en question, qui peuvent être conclus par des compagnies maritimes membres des conférences et par des compagnies maritimes non membres, visent à stabiliser le commerce par divers moyens, notamment par la non-commercialisation de capacité, le partage des périodes et postes d'amarrage et l'affrètement d'espaces de chargement à bord. Lorsqu'ils sont enregistrés au Canada, ces accords sont réputés relever des conférences maritimes et sont, par conséquent, protégés par la LDCM.

Des expéditeurs ont argumenté que le Canada devrait jouer un rôle de premier plan dans la communauté internationale pour faire éliminer éventuellement la protection offerte et pourrait, à cette fin, ajouter une clause de temporisation dans les modifications que l'on propose d'apporter à la LDCM. Les transporteurs, qui s'opposent à cette clause, affirment qu'elle les soumettrait à un régime de réglementation différent du régime américain et qu'ils pourraient être contraints de cesser leurs activités dans les ports canadiens. Les experts jugent que cette perspective est peu probable étant donné le volume important de cargaisons américaines acheminées par le Canada actuellement, le tout par des compagnies maritimes non membres des conférences, mais le Comité reconnaît que la clause représente un risque pour les ports canadiens et pour le transport maritime au Canada.

Pour améliorer leur compétitivité dans le transport maritime international, les expéditeurs de gros volumes de cargaison perçoivent maintenant les transporteurs océaniques comme des partenaires à part entière dans leurs chaînes d'approvisionnement mondiales et c'est pourquoi ces expéditeurs sont en faveur d'une réglementation allégée permettant de conclure des contrats de service confidentiels négociés, au lieu de se limiter à des taux établis pour chaque activité ou d'offrir des services. Les intervenants ont mentionné à l'appui de leur avis le grand nombre de contrats de ce genre qui ont été conclus aux États-Unis depuis l'entrée en vigueur de l'*Ocean Shipping Reform Act* dans ce pays.

Ces intervenants insistent également pour que la LDCM soit modifiée de manière à exiger explicitement que tout contrat de service négocié entre un expéditeur et un transporteur soit obligatoirement confidentiel. Cette exigence irait bien au-delà de la loi américaine, qui autorise simplement les parties contractantes à donner un caractère confidentiel à leurs contrats de service.

Observations et recommandations

Services maritimes

Les services de navigation maritime et les services de déglaçage sont des responsabilités de la Garde côtière canadienne, qui relève du ministre des Pêches et des Océans, et c'est pourquoi ces services sont au-delà du rayon d'action du Comité. Celui-ci n'a consacré aucune recherche distincte à ces services, mais il sait que l'étendue et les coûts de ces services alimentent un débat continuel entre les organismes gouvernementaux qui les fournissent et leurs clients du secteur maritime, et il sait que ce débat porte également sur

la proportion des coûts qui devraient être attribués aux utilisateurs non commerciaux, sur la répartition des coûts entre les utilisateurs et sur les droits imposés aux utilisateurs. Le Comité sait également que ces questions sont analysées actuellement dans le cadre d'une étude faite à la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor. Néanmoins, le Comité est d'avis qu'il convient de faire les observations et les recommandations qui suivent.

Une politique nationale intégrée des transports exige le traitement uniforme de tous les modes et de tous les utilisateurs, dans la mesure du possible. Le Comité souscrit à l'opinion voulant que les principes de l'efficience et de l'équité sont normalement mieux respectés quand les utilisateurs assument tout le coût des services qui leur sont fournis par les gouvernements. Les subventions importantes accordées continuellement aux services maritimes sont une anomalie dans une politique nationale des transports. Elles contrastent vivement avec ce qu'il en est des services à la navigation aérienne — probablement la comparaison qui se prête le mieux — où les politiques de la dernière décennie ont permis le recouvrement intégral des coûts auprès des utilisateurs.

Le Comité convient que la croissance rapide du trafic aérien a favorisé le succès des politiques de recouvrement des coûts dans ce secteur. Il reste néanmoins que le traitement équitable de tous les modes de transport est souhaitable. Le Comité reconnaît aussi que la politique doit tenir compte de la mesure dans laquelle on fournit gratuitement des services maritimes aux utilisateurs d'installations concurrentes d'autres pays, et notamment des États-Unis. Il sera peut-être essentiel de négocier alors des actions harmonisées, mais le but ultime doit être le recouvrement intégral des coûts occasionnés par les utilisateurs.

> **Recommandation 8.1**
> **Le Comité recommande que le recouvrement intégral des coûts des services maritimes attribuables aux utilisateurs soit un objectif à long terme.**

Pour ce qui est de l'efficacité, la politique nationale devrait la favoriser en faisant en sorte que seuls les services nécessaires soient fournis et que leur coût soit limité le plus possible. La politique nationale poursuivie récemment visait à mieux apparier les services et les besoins et à mieux maîtriser les coûts grâce à la commercialisation et à la participation des utilisateurs à la prise des décisions relatives aux dépenses et aux droits à payer. Ici encore, le fait que les services de navigation maritime et les services de déglaçage sont

encore fournis presque exclusivement par la Garde côtière est une anomalie. Il est vrai que certains aspects des services exigent incontestablement un rôle gouvernemental — dans l'affirmation de la souveraineté nationale, par exemple — mais il faut se rappeler qu'il est possible d'innover en adoptant des politiques comme les nouvelles politiques couronnées de succès dans le secteur des services de navigation aérienne.

Les services qui profitent aux transporteurs commerciaux et privés pourraient, par exemple, être classés distinctement et commercialisés, voire vendus à une agence transformée en société intégrée telle que NAV Canada. Toutefois, il y aurait d'autres façons moins draconiennes de susciter la concurrence sur le marché en vue de réduire davantage les coûts des services maritimes, notamment par des appels d'offres pour la prestation des services. En outre, les utilisateurs pourraient participer davantage à la prise des décisions grâce, au moins, à la transparence des coûts et au processus des appels d'offres.

> **Recommandation 8.2**
> **Le Comité recommande de chercher les occasions de commercialiser les services maritimes.**

Le Comité est d'avis que les autres préoccupations exprimées au sujet de l'infrastructure maritime — à l'égard des ports et de la Voie maritime — peuvent être résolues au moyen des processus de gestion publique. Nos recommandations relatives aux ports et à la Voie maritime sont, par conséquent, formulées au chapitre suivant, qui traite de la gestion des infrastructures nouvellement commercialisées.

Au sujet de la concurrence dans le secteur du transport maritime, le Comité présente l'évaluation et les recommandations suivantes. Elles vont dans le sens de son objectif d'en arriver à une stratégie intermodale intégrée.

La Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes

Le Comité admet que les conférences maritimes continueront sans doute d'exercer de moins en moins d'influence au fur et à mesure qu'augmentera la part du trafic acheminé dans le cadre de contrats indépendants ou par des transporteurs non membres des conférences. Le Comité est néanmoins en faveur de l'enlèvement des obstacles artificiels à la concurrence, car celle-ci s'accompagne immanquablement d'une meilleure rentabilité parmi les transporteurs ainsi que d'un meilleur service et de meilleurs prix pour les utilisateurs. Par conséquent, le Comité favorise, en principe, l'élimination de l'exemption à l'application de la *Loi dérogatoire sur les conférences*

maritimes. Toutefois, le Comité sait que les partenaires commerciaux du Canada tiennent au maintien des conditions actuelles, comme dans le cas de la réglementation de l'aviation internationale, et il sait qu'une mesure unilatérale ne susciterait probablement aucune forme d'assouplissement général à ce chapitre.

> **Recommandation 8.3**
> **Le Comité recommande que le gouvernement exprime clairement l'engagement qu'il prend en vue d'éliminer éventuellement les exemptions qui soustraient les conférences maritimes aux lois sur la concurrence, et que le gouvernement s'efforce activement de conclure une entente plurilatérale avec ses partenaires internationaux pour qu'ils en fassent autant.**

La Loi sur le cabotage

Dans un même ordre d'idées, le Comité est d'avis que les restrictions prévues par la *Loi sur le cabotage* devraient être éliminées au moins pour les transporteurs nord-américains dans le but de favoriser la rentabilité parmi les transporteurs et, ainsi, d'en faire profiter les utilisateurs. Toutefois, nous convenons que les États-Unis n'affichent aucune intention d'éliminer les restrictions semblables de sa loi.

> **Recommandation 8.4**
> **Le Comité recommande que le gouvernement exprime clairement au gouvernement des États-Unis qu'il préférerait éliminer les restrictions de la *Loi sur le cabotage* à l'admission des navires étrangers dans le secteur du transport maritime intérieur, et qu'il propose la tenue de négociations en vue de l'élimination bilatérale des restrictions équivalentes.**

La *Loi sur le cabotage* impose également un droit de 25 p. 100 à l'importation des navires construits ou achetés à l'extérieur du Canada et destinés à être affectés au commerce intérieur. Cette mesure destinée initialement à protéger l'industrie de la construction navale au Canada est maintenant nuisible à l'efficacité des transporteurs canadiens. En outre, elle fausse le jeu de la concurrence entre le transport maritime intérieur et les autres modes de transport de marchandises en plus d'empêcher l'acquisition de bâtiments spécialisés nécessaires à l'exécution de certaines activités commerciales (en particulier le ravitaillement et le développement dans l'Arctique). Le Comité croit que l'aide du gouvernement aux compagnies de construction navale

canadiennes — si le gouvernement adopte une politique à cette fin — devrait leur être fournie directement.

Recommandation 8.5
Le Comité recommande que le droit d'importation de 25 p. 100 visant les bâtiments construits ou achetés à l'extérieur du Canada soit éliminé.

Notes

[1] La Garde côtière canadienne a annoncé, en 1998, une politique d'imposition de droits en vertu de laquelle une part de 87 millions de dollars du coût total de 251 millions de dollars des services à la navigation maritimes fournis en 1997 a été attribuée à l'industrie. L'objectif de récupérer des coûts de 28,1 millions de dollars en trois ans a été fixé à ce moment. En 1999–2000, elle avait récupéré des coûts de 26,7 millions de dollars, soit 31 p. 100 de la part des coûts attribuée à l'industrie. Dans le coût total de 163 millions de dollars des services de déglaçage, 61 millions de dollars consacrés à la prestation des services au nord du 60° ont été soustraits au recouvrement des coûts; des 102 millions de dollars restants, 76 millions ont été attribués à l'industrie, pour laquelle un objectif de recouvrement des coûts de 6,9 millions de dollars était fixé pour trois ans. En 1999–2000, la Garde côtière a récupéré 5,2 millions de dollars, soit 7 p. 100 de la part des coûts attribuée à l'industrie.

[2] La loi américaine intitulée *Merchant Marine Act of 1920* est appelée communément *Jones Act*.

Chapitre 9
La gestion des fournisseurs d'infrastructure commercialisés récemment

Les arrangements institutionnels établis pour mettre en place un mode de fonctionnement plus commercial en matière de gestion d'infrastructures de transport aérien et maritime sont parmi les changements les plus importants qu'aient connus les transports au cours de la dernière décennie. La gestion des principaux ports et aéroports du Canada, du système de navigation aérienne et de la section de la Voie maritime du Saint-Laurent administrée par le Canada, qui avait toujours été une fonction du gouvernement fédéral, est maintenant devenue la responsabilité de sociétés indépendantes sans but lucratif.

Les changements ont été amenés en partie par les lacunes et l'inefficacité du mode d'exploitation du gouvernement et en partie par les pressions exercées en vue de juguler le déficit et de réduire la dette publique. L'adoption du principe de l'utilisateur payeur, une caractéristique de la plupart des installations de transport commercialisées a permis d'augmenter d'un cran les efforts visant à améliorer la situation financière et la performance opérationnelle du gouvernement. Dans le secteur aéroportuaire, il fallait établir des dispositions organisationnelles pour répondre aux besoins croissants au chapitre de l'investissement, facteur de première importance à l'échelle internationale. Le nombre de passagers utilisant les services aériens a augmenté environ deux fois plus rapidement que le rythme de la croissance économique mondiale et le trafic de marchandises trois fois plus rapidement. Les gouvernements, qui ont subi des pressions durant les années 1980 et 1990 qui les ont obligé à limiter leurs emprunts et à exercer un contrôle sur la croissance du secteur public, devaient trouver des moyens de favoriser l'expansion de l'infrastructure de transport aérien devenue nécessaire[1].

Les fournisseurs d'infrastructure de transport aérien et maritime exploitent des installations essentielles au fonctionnement d'un système de transport efficace. Il y va de l'intérêt public que ces services soient assurés en recourant à des méthodes efficaces, qui respectent la sécurité et l'environnement. Les

organisations d'infrastructure doivent être en mesure de générer les revenus dont elles ont besoin pour financer les nouveaux investissements nécessaires. Par ailleurs, il faut s'assurer que les organisations n'abusent pas de leur pouvoir d'intervention sur le marché lorsque les utilisateurs n'ont pas d'autres options de services ou encore des options beaucoup moins pratiques.

Les nouvelles organisations établies pour fournir des services d'infrastructure sont des sociétés sans capital-actions qui ne peuvent réunir des capitaux propres et qui doivent s'en remettre aux redevances et à l'endettement pour financer leurs activités. Les sociétés sans but lucratif peuvent accumuler des surplus résultant de leurs activités, mais elles ne sont pas autorisées à redistribuer ces revenus à leurs membres; tous les fonds excédentaires doivent être réinvestis dans la société. Le gouvernement s'est efforcé de procurer aux nouvelles entités les moyens de parvenir à l'autonomie financière. On a également tenté de donner aux parties intéressées, y compris les utilisateurs et les groupes communautaires, la possibilité de participer aux décisions des nouvelles organisations.

Au-delà de ces ressemblances toutefois, il existe des différences considérables entre les régimes de gestion respectifs associés à ces entités. Ces différences correspondent en partie aux tâches particulières que doivent assumer les gestionnaires de chaque installation. Les régimes de gestion sont également le reflet des progrès accomplis par le gouvernement relativement à la conception d'une structure de gestion appropriée.

Les nouveaux arrangements institutionnels

Aéroports

À la fin de l'année 2000, 247 aéroports au Canada offraient des vols réguliers de transport de passagers, mais plus de 90 p. 100 de tout le trafic commercial transitait par les 26 plus grands aéroports au pays qui composent le Réseau national d'aéroports (RNA). À la fin de l'an 2000, tous les aéroports du RNA, à l'exception de trois, avaient été transférés à des administrations aéroportuaires sans but lucratif, dans le cadre d'un vaste programme de commercialisation. Avant l'adoption de la Politique nationale des aéroports en 1994, Transports Canada possédait, exploitait ou subventionnait 149 aéroports. Le gouvernement aura bientôt terminé le transfert de presque toutes les installations, à l'exception d'un petit nombre d'aéroports éloignés qui desservent des communautés isolées et qui devront encore être subventionnés.

F3

Le mécanisme actuel a été établi afin de remplacer le système de gestion des aéroports par le gouvernement fédéral qui était un système peu défini et improvisé. Le gouvernement fédéral exerçait ses responsabilités depuis plus de 60 ans sans cadre statutaire, réglementaire ou sans politique précise définissant clairement le rôle du gouvernement fédéral dans l'exploitation des aéroports au Canada[2]. La performance des aéroports était amoindrie par divers facteurs, notamment par le fait que ceux-ci étaient gérés par une grande administration centralisée et des conventions collectives contraignantes qui se trouvaient à augmenter les besoins des aéroports au chapitre de la main-d'œuvre[3]. En établissant un mécanisme de contrôle local, on espérait que les aéroports pourraient ainsi fonctionner selon un mode commercial qui permettrait d'améliorer le rapport coût-efficacité et de mieux adapter les services offerts en fonction des besoins locaux. Le transfert visait également à faciliter les investissements et à dégager en quelque sorte les aéroports des contraintes financières associées au gouvernement.

Les aéroports du RNA qui composent le cœur du réseau sont ceux qui sont situés dans les capitales nationale, provinciales et territoriales ainsi que les aéroports qui accueillent au moins 200 000 passagers par année pendant trois années consécutives. Les trois aéroports les plus achalandés, c'est-à-dire les aéroports de Toronto (Pearson), de Vancouver et de Montréal, accueillent plus de 60 p. 100 du volume de trafic total. À lui seul, l'aéroport Pearson reçoit près du tiers du trafic de passagers au pays.

La nouvelle approche avait été énoncée en 1987 dans un exposé de principes intitulé *Le futur cadre de gestion des aéroports canadiens — Une nouvelle politique*, mais le transfert à proprement dit des aéroports du RNA a débuté en 1992 lorsque le gouvernement a conclu des accords avec les Administrations aéroportuaires locales (AAL) à Montréal (Dorval et Mirabel), Vancouver, Calgary et Edmonton. Une deuxième série de transferts a été effectuée une fois que les principes et les lignes directrices relatives à la politique nationale des aéroports ont été établis par le gouvernement. L'aéroport Pearson, transféré en 1996, et les autres aéroports du RNA qui par la suite sont devenus des Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC), devaient se conformer à un ensemble de règles de responsabilisation plus élaborées (par rapport aux AAL) et on s'attendait à ce qu'elles atteignent l'autonomie financière dans les cinq ans suivant leur création.

Le gouvernement fédéral demeure le propriétaire des aéroports faisant partie du RNA, mais les administrations aéroportuaires doivent assumer la responsabilité opérationnelle. Des baux de 60 ans (comprenant une option de

renouvellement de 20 ans) précisent le loyer que le gouvernement peut réclamer de chaque administration aéroportuaire. Ces revenus ne sont pas réservés pour les fins d'utilisation dans le réseau d'aéroports. Le gouvernement continue d'assumer la responsabilité de la réglementation de tous les aspects de la sécurité et de la sûreté aériennes. En outre, la Politique nationale des aéroports reconnaît que le gouvernement continue d'assumer la responsabilité du RNA au chapitre de son intégrité et de sa viabilité dans son ensemble.

Les AAL et les AAC sont régies par des conseils d'administration qui se composent de membres issus des milieux locaux des affaires et des divers groupes d'intérêt de la communauté. Les deux Administrations sont tenues de mettre certains documents à la disposition du public et de tenir des assemblées publiques; en outre, elles doivent autoriser Transports Canada, en tout temps, à vérifier les états financiers et les procédures financières afin de s'assurer que les Administrations se conforment à leur bail foncier. Par ailleurs, les Administrations doivent se soumettre à un examen de la performance une fois tous les cinq ans. Le régime de gestion établi pour les AAC impose certaines obligations additionnelles :

- Le conseil d'administration doit comprendre au moins deux personnes désignées par le gouvernement fédéral; une personne nommée par le gouvernement provincial; un représentant du milieu des affaires, un représentant syndical et un représentant des groupes d'intérêt représentant les consommateurs; et la majeure partie des directeurs doivent être nommés par le gouvernement local ou régional.
- Bien que les redevances ne soient pas assujetties à un examen, les AAC doivent fournir un préavis de 60 jours signalant leur intention d'augmenter les tarifs et indiquer les raisons de ces augmentations dans les avis qu'ils transmettent aux médias d'information.
- En plus de devoir tenir une assemblée publique une fois l'an, les AAC doivent tenir deux réunions par année avec un comité consultatif communautaire qui se compose notamment de représentants de l'industrie aéronautique.
- Les AAC doivent fournir plus d'information au public, notamment des renseignements sur la rémunération des directeurs et l'échelle salariale des cadres supérieurs.
- Tous les contrats d'un montant supérieur à 75 000 $ doivent normalement faire l'objet d'un appel d'offres.

Le gouvernement fédéral vient tout juste de terminer un examen approfondi des baux des AAL. L'examen a révélé que la performance s'était améliorée à la suite de l'élimination des contraintes gouvernementales et de la mise sur pied d'organisations dotées d'un mode de fonctionnement plus commercial[4]. L'examen a notamment permis de déterminer que les AAL ont amélioré la qualité des services aéroportuaires et ont été plus dynamiques que Transports Canada lorsqu'il a fallu répondre aux demandes visant l'aménagement de nouvelles installations aéroportuaires.

Des lacunes ont cependant été relevées au chapitre des arrangements de gestion et de contrôle, aspects qui pourraient éventuellement influer défavorablement sur la performance. Par exemple, le pouvoir d'intervention sur le marché dont dispose les AAL a été sous-estimé et les systèmes de contrepoids n'ont pas fonctionné comme prévu. Les institutions financières n'ont pas joué un rôle de contrôle significatif car les risques encourus par les prêteurs étaient minimes étant donné que les AAL étaient en mesure d'augmenter leurs revenus pour couvrir leurs emprunts. L'obligation de consulter les utilisateurs et les autres parties intéressées de même que la responsabilisation des administrateurs ont eu une efficacité plutôt restreinte en tant que mécanismes de contrôle.

Les obligations plus contraignantes qui s'appliquent aux AAC au chapitre de la responsabilisation visent seulement certains des problèmes relevés au moment de l'examen des AAL. Dans le cas des AAC, on craint que les aéroports n'utilisent leur pouvoir d'intervention sur le marché pour générer plus de revenus que ce dont ils ont besoin pour fonctionner efficacement. Un facteur attire plus particulièrement l'attention : il s'agit des frais d'améliorations aéroportuaires (FAA), qui sont imposés pour aider à financer des projets d'immobilisation. En 1999, les FAA représentaient plus de 20 p. 100 des revenus aux aéroports de Calgary, Edmonton et Winnipeg et plus de 30 p. 100 à l'aéroport de Vancouver. Les FAA peuvent aider les aéroports à accumuler une réserve de bénéfices non distribués et à améliorer ainsi leur capacité d'obtenir du financement relativement à des projets d'immobilisation majeurs. Cependant, étant donné que les passagers représentent une clientèle relativement captive, les FAA fournissent une source de revenus attrayante qui peut servir à toutes sortes de fins. Tous les aéroports du RNA ont soit adopté les FAA ou sont en voie de le faire. À Toronto, ces frais sont imposés non seulement aux passagers en partance mais également aux passagers en correspondance.

Un autre facteur de préoccupation relevé lors de l'examen des AAL est la capacité des administrations aéroportuaires à créer des filiales à but lucratif. Les filiales sont la source de maintes préoccupations : elles peuvent détourner l'attention des gestionnaires et des membres du conseil d'administration vers des activités non liées directement à l'aéroport; les filiales représentent également de nouveaux risques économiques pour l'aéroport; en outre, cela peut accroître les possibilités que les revenus provenant des principales activités de l'aéroport servent à subventionner des entreprises commerciales concurrentielles. Des préoccupations similaires s'appliquent aux AAC qui se lancent dans des activités secondaires.

Une autre limite des arrangements actuels, qui s'applique tant aux AAL qu'aux AAC, réside dans le fait que le bail foncier est l'instrument qui permet de stipuler certaines exigences importantes en matière de responsabilisation. Cela comprend les exigences visées par la loi s'appliquant aux sociétés à but lucratif mais qui ne sont pas prévues de façon adéquate dans la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*, la partie qui s'applique aux sociétés sans but lucratif. Le bail foncier est un pauvre substitut toutefois puisqu'on ne peut pas vraiment résilier le bail en cas de non conformité. Le gouvernement n'a aucun recours efficace si un aéroport ne met pas en œuvre un code de conduite adéquat pour les administrateurs et les cadres supérieurs ou ne répond pas à d'autres exigences en matière de gestion.

Navigation aérienne

Le système de navigation aérienne (SNA) comporte des services qui facilitent l'exploitation des aéronefs au Canada (et dans certains espaces aériens océaniques adjacents) et qui permettent de respecter les obligations du Canada en vertu de l'article 28 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale. Cette convention vise à faciliter le transport aérien international. Les services offerts comprennent l'information de vol, le contrôle de la circulation aérienne, les services de navigation et d'atterrissage, les services consultatifs d'aéroport et les services d'information météorologique à l'aviation. En 1996, le gouvernement a cédé toutes ses responsabilités opérationnelles en matière de navigation aérienne (à l'exception des services assurés par le ministère de la Défense nationale aux installations militaires) à NAV Canada. Ce dernier est un organisme autonome sur le plan financier qui tire ses revenus des redevances imposées aux utilisateurs depuis la fin de 1998 et qui ont remplacé la taxe de transport aérien.

La commercialisation de la navigation aérienne visait à créer une organisation plus efficace et mieux adaptée aux besoins des utilisateurs. En 1991, l'Association du transport aérien du Canada, l'Association canadienne des pilotes de lignes aériennes, l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien et la *Canadian Business Aircraft Association* ont fait part de leurs préoccupations relativement à l'exploitation du système de contrôle du trafic aérien et leurs représentants ont exprimé l'opinion suivante : « les pressions sur le système seraient réduites si les gestionnaires disposaient d'une plus grande marge de manœuvre sur le plan opérationnel et s'ils disposaient de revenus leur permettant de réagir en fonction de l'évolution des besoins »[5]. Ces associations étaient d'avis qu'une organisation autonome, libre des contraintes gouvernementales et des contraintes financières, serait mieux en mesure de mettre fin aux activités des installations non essentielles et de réaliser les investissements substantiels nécessaires pour moderniser le système canadien de navigation aérienne.

À la différence des administrations aéroportuaires, qui louent leurs installations du gouvernement fédéral, NAV Canada est le propriétaire des ses éléments d'actif. Dans le cadre de la convention initiale d'achat, NAV Canada a acheté les actifs du gouvernement, les centres de contrôle, les tours de contrôle, les stations d'information de vol, les logiciels, et la propriété intellectuelle, pour une somme totale de 1,5 milliard de dollars. Comme dans le cas des aéroports, toutefois, le gouvernement continue d'assumer la responsabilité de la réglementation en matière de sécurité et de sûreté. Au moment de la commercialisation proprement dite, une nouvelle réglementation sur la sécurité a été adoptée (Partie VIII du *Règlement de l'aviation canadienne*), et Transports Canada a établi les mécanismes requis de surveillance et d'exécution. En vertu de cette nouvelle réglementation, le Ministre peut refuser tout changement d'ordre matériel apporté aux services de navigation aérienne qui pourraient compromettre la sécurité.

NAV Canada est régi par un conseil d'administration se composant de 15 membres, dont cinq sont nommés par l'industrie aéronautique (quatre par l'Association du transport aérien et un par des utilisateurs autres que commerciaux), deux par les syndicats de travailleurs et trois par le gouvernement fédéral. Les autres postes au sein du conseil sont détenus par le PDG de NAV Canada et quatre membres indépendants choisis par le conseil d'administration. Le conseil d'administration reçoit des avis d'un comité consultatif formé de 18 membres qui sont des spécialistes provenant d'un grand nombre de secteurs de l'aviation. Le conseil d'administration de

NAV Canada est un mécanisme important qui permet de réaliser un juste équilibre entre les utilisateurs, les employés et le secteur public tout en laissant libre cours à leur détermination commune à contribuer à la réussite de NAV Canada.

En plus des systèmes de contrepoids découlant de la structure du conseil d'administration, et de la supervision du gouvernement en matière de sûreté et de sécurité, NAV Canada est assujettie à des dispositions législatives précises régissant les services et les redevances imposées aux utilisateurs. Même si NAV Canada n'a pas à demander d'approbation pour mettre en œuvre des changements à ses services, elle doit toutefois donner aux parties intéressées un préavis d'au moins 60 jours lorsqu'elle prévoit apporter des changements d'ordre matériel et fournir à ces derniers l'occasion de formuler leurs observations. Dans le cas des services désignés dans le Nord et dans les régions éloignées, les changements que la société propose d'apporter aux services peuvent être bloqués par les gouvernements provinciaux ou territoriaux concernés ou par les utilisateurs qui doivent alors représenter au moins le tiers des revenus associés à un tel service, avec l'autorisation du ministre des Transports[6].

Les redevances imposées aux utilisateurs par NAV Canada doivent respecter les principes valorisant l'équité, notamment :

- Pour l'établissement des redevances, aucune distinction ne doit être faite entre les vols intérieurs et internationaux ou entre les transporteurs nationaux et internationaux.
- Des redevances distinctes doivent être établies pour les services en route et les services dans les installations aéroportuaires, de façon à tenir compte des coûts respectifs associés à ces services.
- Les redevances relatives aux aéronefs de loisirs et aux aéronefs privés ne doivent pas être déraisonnables ou exagérées.
- Les redevances relatives aux services assurés dans le Nord ou dans les régions éloignées ne doivent pas être supérieures à celles imposées pour des services comparables assurés ailleurs au Canada.
- Les redevances doivent correspondre aux obligations internationales du Canada.
- Les redevances ne doivent pas permettre de réaliser des revenus supérieurs aux montants requis pour répondre aux besoins financiers

actuels et futurs de NAV Canada au chapitre des services de navigation aérienne civile.

La méthode utilisée par NAV Canada pour établir les redevances doit être transparente. NAV Canada doit faire parvenir aux utilisateurs un préavis d'au moins 60 jours si elle veut modifier un tarif. Si les utilisateurs estiment que NAV Canada n'a pas respecté les principes susmentionnés, ils peuvent loger un appel devant l'Office des transports du Canada.

Depuis sa création, NAV Canada a effectué d'importants changements opérationnels. La société a notamment rationalisé les fonctions d'entreprise, réduit le nombre de paliers administratifs et centralisé les activités d'entretien, ce qui lui a permis de réaliser des économies importantes. L'organisation a pris des mesures en vue d'assurer un niveau élevé de sécurité et mis en œuvre une stratégie d'investissement pour s'assurer qu'elle dispose des services de navigation aérienne parmi les plus avancés au monde sur le plan technologique.

Un bon nombre de pays ont créé des administrations autonomes relevant de l'État pour exploiter leurs systèmes de navigation aérienne. Pour sa part, le Royaume-Uni est en voie de transformer son autorité de l'aviation en un partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Le Canada est le seul pays qui a privatisé son système de navigation aérienne[7]. Le modèle canadien représente une solution prometteuse. On pourrait discuter longtemps afin de déterminer si les divers groupes d'intérêt sont bien représentés dans le cadre des divers mécanismes existants cependant, la structure de gestion permet de concilier les perspectives des groupes intéressés au fait que les directeurs sont tenus légalement d'accorder en priorité leur attention aux intérêts de la corporation[8].

Ports

Tel que discuté au chapitre 8, la *Loi maritime du Canada* de 1998 a constitué le fondement de la restructuration des ports canadiens. Elle a introduit des principes de fonctionnement commerciaux pour la gestion des ports et a permis aux utilisateurs et aux représentants de la communauté où se trouve le port de participer au processus. Comme dans le cas des aéroports, le gouvernement a désigné un ensemble d'installations qui se distinguent par leur importance et leur capacité d'autonomie. D'autres ports sous l'administration de Transports Canada ont été désignés comme ports régionaux ou locaux et sont en voie d'être cédés à d'autres paliers de gouvernement, à des organismes communautaires ou à l'entreprise privée. En date du 31 décembre 2000,

Transports Canada avait procédé à la cession de ses intérêts, au transfert, au déclassement ou à la fermeture de 382 des 542 installations portuaires sous son contrôle. Sur les installations restantes, 34 sont des ports situés en région éloignée desservant des localités isolées.

Les Administrations portuaires canadiennes (APC) sont libres de fixer des droits portuaires afin de recouvrer leurs frais, mais elles doivent cependant donner un préavis relativement à tout changement apporté aux droits ou à tout nouveau droit et elles doivent accepter d'entendre les représentations relatives aux changements proposés. Les administrations portuaires peuvent augmenter leurs revenus en créant des filiales qui leur appartiennent à part entière afin de réaliser des activités secondaires. Les activités autorisées sont décrites dans les lettres patentes, généralement en termes généraux.

Les APC sont des agents de l'État lorsqu'elles réalisent des activités portuaires mais elles sont soumises à certaines dispositions spéciales de la *Loi maritime du Canada*. Par exemple, elles doivent soumettre un plan d'entreprise quinquennal au Ministre une fois l'an, mais seulement aux fins d'information et non pour approbation. Les limites aux emprunts énoncées dans les lettres patentes des APC constituent une contrainte plus importante. Dans leurs mémoires au Comité, nombre d'intervenants ont indiqué que ces limites influent sur les investissements et nuisent à la capacité des ports de concurrencer avec les ports des États-Unis.

Nonobstant ces préoccupations, les APC sont soumises à un système relativement bien élaboré de responsabilisation et de contrôle[9]. Comparativement aux administrations aéroportuaires, les APC disposent d'une marge de manœuvre plus mince pour exercer un pouvoir d'intervention sur le marché, ce qui facilite la surveillance du rendement de l'organisation. En outre, les APC doivent respecter certaines dispositions précises en matière de gestion figurant dans la *Loi maritime du Canada*, leurs lettres patentes et le *Règlement sur la gestion des administrations portuaires*. Ces exigences en matière de soumission de rapports et de responsabilisation vont au-delà des exigences imposées aux administrations aéroportuaires :

- Elles s'attardent particulièrement aux compétences, aux tâches et aux responsabilités des directeurs.
- Elles précisent que les droits exigés doivent être justes et raisonnables et non discriminatoires pour les utilisateurs et que les APC doivent fournir aux plaignants un droit d'appel devant l'Office des transports du Canada relativement à un cas de discrimination injuste.

- Les dispositions précitées prévoient non seulement un examen spécial des registres, dossiers, systèmes et pratiques des APC mais également une évaluation des risques au moins une fois tous les cinq ans.
- Les dispositions obligent les APC à établir des plans détaillés d'utilisation des terrains relativement aux propriétés qu'elles gèrent, plans que les citoyens peuvent examiner et commenter.

La Voie maritime du Saint-Laurent

La Voie maritime du Saint-Laurent dessert 15 ports internationaux et près de 50 ports régionaux au Canada et aux États-Unis. La Voie maritime comporte deux grands segments : le tronçon Montréal-lac Ontario et le canal Welland qui relie le lac Ontario et le lac Érié. Lors de la saison 2000, le volume combiné de trafic sur les deux segments a atteint 46,5 millions de tonnes.

Le Canada et les États-Unis se partagent l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent. Le gouvernement a transféré la gestion et l'exploitation de la partie canadienne de la Voie maritime à un groupe de gestion du secteur privé en octobre 1998. La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSL) est une société sans but lucratif constituée principalement de représentants des principaux utilisateurs de l'installation — des transporteurs nationaux, des transporteurs internationaux, des sociétés céréalières, des compagnies sidérurgiques, des compagnies minières ainsi que d'autres compagnies. En tant que société sans but lucratif, la CGVMSL ne peut redistribuer ses profits aux membres; le rôle des membres consiste à nommer les directeurs de la Corporation et à participer aux assemblées annuelles et aux assemblées spéciales.

La CGVMSL recouvre ses frais à l'aide des péages qu'elle impose. L'organisation ne paie pas de loyer au gouvernement mais elle doit générer des revenus suffisants pour couvrir ses dépenses d'exploitation et pour assurer l'entretien de l'infrastructure. L'accord de commercialisation conclu entre la CGVMSL et Transports Canada comporte plusieurs dispositions spéciales :

- Un plan d'entreprise quinquennal fixe des objectifs de performance spécifiques pour ses activités d'exploitation et le renouvellement de ses actifs.
- L'organisation doit investir une somme de 126 millions de dollars au chapitre de l'entretien de l'infrastructure et des investissements au cours de ses cinq premières années d'exploitation.

- Les péages de la voie maritime doivent être augmentés d'au moins 2 p. 100 par année pendant les trois premières années. Le taux d'augmentation peut être réduit à 0,5 p. 100 durant les années 4 et 5 si la CGVMSL a atteint ses objectifs et créé une réserve financière théorique.

Les utilisateurs de la Voie maritime, qui étaient préoccupés par la hausse des péages lorsque la voie navigable était gérée par le gouvernement, peuvent maintenant exercer une certaine influence sur les coûts et redevances d'exploitation. Par ailleurs, le gouvernement peut s'assurer que la Corporation ne réduit pas ses coûts en laissant se détériorer les biens publics qu'elle gère.

Nombre de mécanismes permettent d'assurer un degré élevé de responsabilisation et de contrôle. Les lettres patentes et les règlements administratifs permettent aux membres du conseil d'administration et des comités créés par le conseil de jouer un rôle de surveillance important. Les rapports annuels et divers autres documents, dont un plan stratégique triennal, procurent des données sur les activités, les objectifs et les réalisations de la Corporation et indiquent également quelle est la rémunération des directeurs et des cadres supérieurs. En vertu d'une obligation statutaire, un examen spécial des dossiers, des pratiques et des systèmes de contrôle de l'organisation doit être effectué au moins une fois tous les cinq ans. En outre, le Ministre peut demander les raisons des changements survenus dans la posture financière de la CGVMSL et exiger que des mesures spéciales soient prises pour réduire les coûts ou améliorer l'efficacité.

Il est trop tôt pour évaluer la performance de la CGVMSL, mais il est clair que l'organisation a été structurée avec soin[10]. Sa structure administrative prévoit un degré élevé de transparence et de responsabilisation organisationnelles. Le nouvel arrangement prévoit des incitatifs liés à l'amélioration de l'efficacité de l'exploitation, qui n'existaient pas sous l'administration du gouvernement; cela permet au gouvernement de s'assurer que les immobilisations de la Voie maritime sont gérées de façon appropriée.

Observations et recommandations

La commercialisation de l'infrastructure aéroportuaire et maritime a généré d'importants bénéfices. Elle a facilité la réalisation des nouveaux investissements qui étaient requis, permis l'exploitation de nouvelles possibilités commerciales et généré une meilleure prestation de services mieux adaptés aux besoins de la clientèle. Cependant, les arrangements institutionnels actuels comportent des lacunes et des faiblesses. Les études

entreprises dans le cadre de l'examen des administrations aéroportuaires locales ont permis de relever des lacunes dans les arrangements administratifs et de contrôle actuels. Dans les mémoires soumis au comité, des préoccupations ont aussi été soulevées relativement à certains aspects de la performance des administrations aéroportuaires canadiennes. Air Canada, par exemple, a soutenu que les administrations aéroportuaires sont des « monopoles de leur plein chef et qu'elles exercent des pouvoirs et un contrôle étendus sur les activités dans leur domaine »[11].

Dans le cas de l'infrastructure maritime, les préoccupations soumises au Comité concernaient surtout les restrictions figurant dans les lettres patentes des administrations portuaires canadiennes. Certains intervenants craignent que, vu les limites d'emprunt qui leur sont imposées, les ports canadiens pour conteneurs ne soient pas en mesures d'améliorer leurs installations pour faire face à la concurrence des ports américains.

De façon plus générale, des questions ont été soulevées par les principaux intervenants et d'autres parties, notamment le Vérificateur général, relativement aux arrangements financiers entre le gouvernement et les fournisseurs d'infrastructure. Idéalement, le mécanisme de détermination des loyers relatifs à l'utilisation des biens de l'État devrait être uniforme dans tous les modes de transport et tenir compte du fait important que les utilisateurs doivent être exposés aux coûts réels des ressources utilisées pour la fourniture des services d'infrastructure[12].

Le Canada n'est pas le seul à apporter des changements majeurs à la gestion de ses infrastructures de transport. Au cours des deux dernières décennies, des changements semblables ont été effectués dans le monde entier et cela est dû au fait que les gouvernements subissent des pressions et doivent lutter contre les déficits, limiter les emprunts et améliorer l'efficacité dans son ensemble. La voie empruntée par le Canada est unique et le Comité croit qu'il n'y a pas eu suffisamment de discussions pour déterminer si le modèle sans but lucratif est le modèle optimal. Par exemple, serait-il préférable de privatiser entièrement les aéroports, comme au Royaume-Uni, ou de confier à l'entreprise privée l'exploitation des aéroports et de faire en sorte que le gouvernement fédéral demeure le propriétaire des terrains aéroportuaires, comme c'est le cas en Australie? Même si les engagements actuels et les arrangements contractuels à long terme rendent tout changement difficile à cet égard, la politique devrait être axée sur une vision à long terme. Parallèlement à ces aspects, l'analyse suivante porte sur les réformes plus

immédiates requises pour combler les lacunes des régimes de gestion des infrastructures aéroportuaires et portuaires.

Une nouvelle orientation pour l'avenir

Les divers modèles d'infrastructure expérimentés ailleurs dans le monde n'ont pas donné de résultats concluants. Cependant, après analyse des résultats dans divers secteurs, la plupart des économistes conviennent que, dans le cas de services purement commerciaux, le modèle de société privé à but lucratif est beaucoup plus avantageux que le modèle d'organisme public et de société sans but lucratif. En ce qui concerne les sociétés à but lucratif, le pouvoir ultime repose dans les mains des personnes qui doivent assumer les conséquences des décisions d'entreprise, les actionnaires et un grand nombre de mécanismes de nature légale et commerciale incitent les directeurs et les gestionnaires d'entreprise à administrer la société dans l'intérêt des actionnaires. Parmi les mécanismes de contrôle de nature légale, mentionnons les normes codifiées s'appliquant à la loyauté et au devoir des directeurs et le droit des actionnaires de poursuivre les directeurs et les cadres supérieurs. Une source importante de contrôle du marché est le marché boursier qui permet souvent d'évaluer la performance des administrateurs et qui constitue un mécanisme que peuvent utiliser les actionnaires ou les investisseurs extérieurs pour modifier le mode de gestion et les orientations de l'entreprise.

Les sociétés à but lucratif ne sont pas immunisées contre les problèmes de responsabilisation et de contrôle, cependant les outils que sont les instruments législatifs et les instruments du marché exercent de fortes pressions sur l'atteinte d'une performance optimale — pressions qui sont généralement supérieures à celles qui s'exercent sur les organismes publics et les sociétés sans but lucratif. Dans le contexte actuel, il s'agit de déterminer si les fournisseurs de services d'infrastructure aéroportuaires et maritimes diffèrent suffisamment des fournisseurs d'autres services commerciaux pour justifier le fait qu'ils prennent une forme organisationnelle spéciale et une structure de gestion particulière.

Selon le Comité, les **différences ne sont pas suffisamment marquées pour éliminer d'emblée le modèle de société à but lucratif comme solution privilégiée, à tout le moins pour quelques types d'infrastructures aéroportuaires et maritimes**. Une organisation à but lucratif est une solution qui pourrait être intéressante aux ports et aéroports qui sont viables financièrement, en d'autres termes, dans la plupart des aéroports du réseau

national d'aéroports et des Administrations portuaires canadiennes. Il faut toutefois examiner soigneusement deux facteurs importants.

- En premier lieu, dans le cas d'un organisme à but lucratif, il faut s'assurer que l'organisme continuera de respecter les objectifs prioritaires de la politique gouvernementale.

En principe cela ne devrait pas poser de problème, puisqu'il est possible d'énoncer les exigences de la politique gouvernementale associées aux activités portuaires et aéroportuaires dans des lois et des règlements, il n'est pas nécessaire de prévoir des arrangements de gestion et d'organisation distinctes. La sécurité, par exemple, a toujours été une responsabilité importante du gouvernement et continuera de l'être, mais il s'agit d'une fonction que le gouvernement peut accomplir efficacement peu importe qu'il s'agisse d'un organisme à but lucratif ou d'un organisme sans but lucratif. Le Comité estime qu'il faut prévoir des mesures de contrôle additionnelles pour s'assurer que les transporteurs indépendants aient accès aux installations aéroportuaires, mais là encore, cet élément peut être facilement prévu par voie de réglementation et le fait qu'il s'agisse d'une organisation à but lucratif ou d'une organisation sans but lucratif n'y changera rien.

Dans certains cas, cependant, le gouvernement pourrait devoir préciser davantage des objectifs d'intérêt public. Par exemple, les principales administrations aéroportuaires et portuaires doivent consulter les représentants des communautés et tenir compte des intérêts de ces dernières dans leurs décisions touchant la planification de l'utilisation des terrains et les projets d'aménagement. Dans le cas d'un modèle d'organisation à but lucratif, les possibilités que les communautés participent directement aux prises de décisions seraient réduites. Il faudrait examiner plus à fond si de nouveaux mécanismes de contrôle seraient nécessaires pour qu'on prête une attention suffisante aux préoccupations des communautés.

- En deuxième lieu, il faut régler les préoccupations concernant le pouvoir d'intervention sur le marché potentiel des fournisseurs d'infrastructure à but lucratif.

Dans le cas des ports, ces préoccupations sont mineures en raison de la nature du marché des services maritimes et de la concurrence entre les ports. Les aéroports seraient en position d'augmenter leurs droits au-dessus des seuils de la concurrence, cependant, dans le cas des petites installations aéroportuaires rattachées au réseau national d'aéroports (RNA), cette hausse des droits aiderait surtout l'aéroport à recouvrer ses coûts. Si l'on désire

régler ce genre de problèmes, il faut tenir compte du coût des interventions du gouvernement. La réglementation des tarifs et des profits suppose généralement des déboursés importants. Outre le coût du processus de réglementation lui-même, l'expérience acquise dans ce domaine révèle qu'inévitablement les mesures de contrôle des activités faussent les incitatifs des entreprises et entraînent une perte d'efficacité économique[13].

Par ailleurs, dans le cas des aéroports à but lucratif non réglementés, les systèmes d'établissement de prix différentiels s'appuyant sur des droits fondés sur les dimensions ou le poids peuvent effectivement réduire au minimum les pertes d'efficacité découlant de droits non concurrentiels. Le gouvernement devrait cibler les secteurs où le pouvoir d'intervention sur le marché des fournisseurs d'installations à but lucratif pourrait devenir la source de graves préoccupations et devrait établir des mécanismes à faible coût pour régler les problèmes éventuels.

Si l'on parvient à régler ces problèmes, la transformation des aéroports rattachés aux RNA et des Administrations portuaires canadiennes (APC) en entités à but lucratif pourrait sans doute rapporter des bénéfices substantiels. Les fournisseurs d'infrastructures à but lucratif seraient fortement incités à réduire les coûts au minimum, et à offrir des services de grande qualité répondant aux besoins des usagers, mais ils ne verraient guère d'avantage à faire des investissements excessifs ou à suréquiper des installations. La privatisation permettrait de déterminer une fois pour toutes une compensation appropriée pour les investissements réalisés par le gouvernement dans le passé et mettrait un terme aux litiges contractuels associés aux arrangements en vertu de baux. La privatisation accélérerait également la rationalisation de l'infrastructure portuaire et aéroportuaire, qui est devenue essentielle.

La privatisation des principaux ports et aéroports prendrait du temps et nécessiterait une soigneuse planification. Il conviendrait de déterminer un moyen de réduire au minimum le coût de renégociation ou de résiliation des arrangements contractuels existants entre les fournisseurs d'infrastructure et leurs clients, et entre les fournisseurs et les banquiers. Il faudrait établir clairement le régime de réglementation qui s'appliquerait aux nouveaux exploitants du secteur privé. Le cas échéant, il faudrait également établir des restrictions relativement à l'actionnariat. Dans le cas des entités plus grosses, il faudrait sans doute faire plusieurs offres, la vente initiale servirait à tester le marché et à aider le gouvernement à déterminer la juste valeur marchande.

Vers le milieu des années 1990, le Canada a lancé une importante initiative de commercialisation de son infrastructure maritime et aérienne. Le moment est peut-être venu d'envisager l'établissement d'une stratégie à long terme pour tirer pleinement parti des bénéfices de la prestation des services portuaires et aéroportuaires selon des principes commerciaux. Le Comité n'a pas pu se pencher sur tous les aspects entourant la privatisation durant son examen. Cependant, d'après son examen préliminaire, le Comité estime qu'il s'agit sans doute d'une avenue prometteuse au chapitre des orientations, qui entraînerait sans doute une prestation plus efficace des services d'infrastructure.

Dans l'intervalle, le Comité s'est efforcé de déterminer comment on pourrait améliorer l'exploitation des organismes sans but lucratif actuels.

Renforcement des mécanismes de responsabilisation et de contrôle

Au moment de l'élaboration de propositions visant à améliorer la responsabilisation et les contrôles, le Comité s'est fondé sur les considérations suivantes :

- **Les lignes directrices en matière de gestion d'entreprise établies pour les sociétés privées à but lucratif constituent un bon point de départ pour une réflexion sur les pratiques appropriées dans le secteur à but non lucratif.** Ces lignes directrices portent sur certains grands thèmes, notamment la nécessité de choisir les directeurs en fonction de leurs aptitudes et de leur compétence; le fait que les conseils d'administration doivent avoir accès à l'information dont ils ont besoin et aux conseils d'experts du secteur privé et l'importance de maintenir une grande transparence en divulguant l'information requise[14].

- **De nouveaux mécanismes seront peut être nécessaires pour compenser l'absence de contrôles du marché (notamment, l'absence d'un marché boursier) et pour prendre en considération les problèmes additionnels de surveillance et de contrôle qui surviennent quand les fournisseurs d'infrastructures ont un pouvoir considérable d'intervention sur le marché.** Le facteur de transparence de même qu'un conseil d'administration vigilant prennent donc une importance accrue comme moyens de contrôle dans le secteur sans but lucratif. Généralement, les intervenants, tout particulièrement lorsque les fournisseurs d'infrastructure ont un pouvoir considérable d'intervention sur le marché, doivent avoir plus d'information que ce qui figure dans les rapports financiers traditionnels pour être en mesure d'évaluer la

performance de la haute direction et du conseil d'administration d'une organisation.

- **Au moment de la conception des mécanismes de contrôle du gouvernement, il faut établir un juste équilibre entre les gains et les pertes qui peuvent découler de la réduction de la marge de manœuvre des sociétés sans but lucratif et de leur possibilité d'innover et d'établir de meilleurs systèmes de prestation.** Certains des principaux avantages de la commercialisation ont résulté de l'élimination des mécanismes de contrôle qui accroissaient les coûts et qui réduisaient la souplesse de l'exploitation des infrastructures. Ce serait vraiment regrettable de compromettre ces gains en recourant à des mesures mal conçues pour resserrer les contrôles du gouvernement.
- **Les principaux intervenants peuvent jouer un rôle de contrôle quand les parties intéressées peuvent être identifiées et être représentées de façon adéquate.** Cela n'est pas le cas de toutes les organisations d'infrastructure. En outre, l'obligation fiduciaire des directeurs d'agir de bonne foi dans les intérêts de l'organisation peut limiter l'utilité du conseil d'administration comme mécanisme qui tienne compte de tous les intérêts.

Aéroports

Le pouvoir considérable d'intervention sur le marché exercé par les administrations aéroportuaires dans certains secteurs complique davantage l'établissement d'un cadre de contrôle adéquat. Il est difficile d'établir des mécanismes de compensation pour donner aux personnes affectées, y compris les voyageurs, la capacité d'influer sur les décisions des administrations aéroportuaires. En outre, certains problèmes nationaux importants n'ont pas été articulés adéquatement en vertu de la politique actuelle du gouvernement fédéral.

Les recommandations du Comité sont axées sur ces questions générales qui s'appliquent tant aux Administrations aéroportuaires locales (AAL) qu'aux Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC). Les AAL ont été les premières organisations d'infrastructure axées sur des principes commerciaux et leur structure initiale témoignait du manque d'expérience de Transports Canada en matière d'établissement d'arrangements administratifs sans but lucratif. Graduellement, les AAL adoptent de meilleures exigences en matière de responsabilisation. Ce processus doit se poursuivre. Les AAL

doivent être assujetties à des mécanismes énoncés dans les plus récentes cessions d'aéroports, notamment :

- des exigences particulières relativement à la composition du conseil d'administration;
- l'obligation de donner un préavis avant de procéder à une hausse des tarifs et l'obligation de publier une justification pour expliquer le changement;
- l'obligation de fournir un accès plus grand aux documents et aux accords aux parties intéressées et au grand public;
- l'obligation d'aller en appel d'offres pour les contrats de plus de 75 000 $ ($ de 1994);
- l'obligation de tenir régulièrement des consultations auprès des représentants de la communauté et des milieux de l'industrie aéronautique.

En outre, il faut régler les problèmes concernant la formule de location qui détermine les loyers que les AAL et les AAC doivent payer chaque année au gouvernement. Il y a matière à litige relativement aux paiements requis pour compenser de façon équitable le gouvernement pour les biens qu'il fournit. Cependant, la formule actuelle, qui consiste à lier les paiements de baux aux revenus nets, incite moins les administrateurs à réduire les coûts au minimum[15]. Une formule simplifiée fondée sur le trafic voyageur concorderait mieux avec un régime de gestion visant à encourager une gestion efficace.

Frais d'améliorations aéroportuaires (FAA)

Les FAA deviennent de plus en plus une source de revenu importante pour les administrations aéroportuaires. Le Comité est conscient des préoccupations selon lesquelles les administrations aéroportuaires se fient de plus en plus à cette source de revenus.

Il faudrait exercer une certaine forme de contrôle quand les compagnies aériennes recouvrent les FAA au nom de l'administration aéroportuaire, en retour d'un droit de parole sur le montant et l'utilisation des sommes récoltées. Ce système a maintenant été adopté dans la majeure partie des aéroports du RNA. Le Comité croit que **si on doit recourir aux FAA, ces frais devraient être recueillis d'une manière transparente par les compagnies aériennes au moment de l'achat des billets par les voyageurs. Le Comité croit également qu'il serait bon de fixer des limites au montant total que doit**

payer un passager sur un simple vol de retour, comme c'est le cas aux États-Unis.

Transports Canada examine les FAA dans le cadre de son examen des baux des AAL. Pour trouver une solution, le Ministère devra évaluer dans quelle mesure la politique affectera les aéroports qui ont négocié des emprunts en se fondant sur leur capacité de réunir le capital de base nécessaire au moyen des FAA. Les restrictions relatives aux FAA pourraient retarder la réalisation de certains projets importants déjà en cours. Il faut également évaluer dans quelle mesure une politique relative aux FAA pourrait influer sur les revenus découlant des baux et sur la capacité du gouvernement de réaffecter les revenus provenant des grands aéroports vers les aéroports du réseau plus petits et en moins bonne posture sur le plan financier. Ce problème est abordé dans une recommandation ultérieure.

Redevances des compagnies aériennes

À la différence des droits imposés par les ports et NAV Canada, les redevances aéroportuaires ne sont pas régies par des principes définis et les utilisateurs n'ont pas le droit de soumettre de plainte à l'Office pour des motifs liés aux tarifs. Selon le Comité, toutes les administrations aéroportuaires devraient être assujetties à des exigences similaires à celles s'appliquant aux APC et à NAV Canada.

> **Recommandation 9.1**
> **Le Comité recommande que des principes soient établis pour régir l'établissement des droits pour les services aéronautiques; que les aéroports soient tenus de fournir un préavis adéquat indiquant leur intention de modifier les droits aux compagnies aériennes et qu'en cas de litige relativement à la conformité aux principes ou au processus, il y ait possibilité de déposer une plainte à l'Office des transports du Canada.**

Dans le cas des aéroports, tout comme c'est le cas dans le système de navigation aérienne, il faudrait préciser que les redevances ne visent pas à recueillir des recettes d'un montant supérieur à ce qui est requis pour répondre aux besoins actuels et futurs. Ce principe reconnaîtrait le fait que les plus petits aéroports peuvent devoir augmenter certaines redevances aux fins de recouvrement des coûts. Les redevances des compagnies aériennes devraient-elles être fondées sur les coûts assumés par les aéroports pour la prestation des services aéroportuaires, cela semble moins évident. Les économistes ne s'entendent pas encore sur l'alternative suivante, pour

réaliser des gains économiques, est-il préférable de considérer les services aéronautiques et les services non aéronautiques comme faisant partie de tiroirs ou de volets différents — en vertu de l'approche désignée sous le nom d'approche à deux tiroirs — ou vaudrait-il mieux permettre un certain interfinancement entre les activités aéroportuaires. Il semble que dans le cas des aéroports dont la capacité n'est pas suffisante, l'approche à deux tiroirs soit avantageuse.

Les principes qui sont établis devraient donner aux aéroports la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour mettre en œuvre un mécanisme efficace d'établissement des tarifs dans différentes circonstances. Il faudrait inciter les aéroports achalandés à imposer des redevances d'encombrement durant les périodes de pointe. Un système efficace de redevances aéronautiques devrait également tenir compte des coûts importants à l'externe, notamment le coût qui se rattache au bruit aux aéroports. En plus d'établir des principes généraux d'établissement des tarifs, Transports Canada pourrait favoriser l'établissement de redevances aéronautiques plus efficaces[16].

Services non aéronautiques

Certains mémoires ont attiré l'attention du Comité sur certains aspects particulièrement troublants concernant les tractations des administrations aéroportuaires avec des entreprises voulant offrir des services commerciaux aux aéroports. On prétend que certaines administrations aéroportuaires se livrent à une concurrence déloyale en recourant à leurs propres filiales, et empêchent ainsi le secteur privé de réaliser des investissements et de participer à ce secteur d'activités. Le Comité estime qu'il faut établir des principes pour assurer un traitement juste et non discriminatoire des entreprises commerciales qui veulent offrir des services sur les terrains des aéroports.

Recommandation 9.2
Le Comité recommande :

- **qu'une filiale à but lucratif d'une administration aéroportuaire soit autorisée à fournir un service à l'aéroport uniquement si elle a été le soumissionnaire retenu dans le cadre d'un processus d'appel d'offres juste et ouvert;**
- **que, dans le cas où une administration aéroportuaire (et non pas l'une de ses filiales) entreprend de son propre chef des activités qui entrent en concurrence avec des entreprises commerciales, elle devrait faire la preuve que cette décision est prise dans l'intérêt financier de l'aéroport; et**

- **que les règlements relatifs à l'utilisation des terrains aéroportuaires respectent les règles fondamentales d'équité et de justice et obligent l'Administration à aviser et consulter les parties touchées relativement aux changements proposés à la politique de l'aéroport.**

Mesure législative visant à accroître la responsabilisation

L'une des principales lacunes du régime de responsabilisation s'appliquant aux administrations aéroportuaires est le caractère inadéquat du bail foncier à titre d'instrument qui préciserait divers aspects importants de la gestion. Il en résulte que le gouvernement ne dispose pas d'un moyen raisonnable pour appliquer les obligations spécifiées. Il faut établir une mesure législative comportant des sanctions explicites pouvant être imposées en cas de non conformité.

> **Recommandation 9.3**
> **Le Comité recommande l'adoption d'une mesure législative qui précisera les obligations des AAL et des AAC en matière de gestion et qui prévoira les sanctions pouvant être imposées en cas de non conformité.**

La mesure législative viserait des obligations indiquées dans les baux fonciers actuels, notamment :

- les directeurs devraient être compétents et disposer d'un bon bagage de connaissances;
- il faut établir des règles sur les conflits d'intérêt à l'intention des membres du conseil d'administration;
- il faut établir un code de déontologie régissant la conduite des directeurs, code qui comprendrait des tâches et responsabilités tout aussi exigeantes que celles en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*;
- l'obligation de divulguer la rémunération des directeurs et des cadres supérieurs;
- l'obligation de réaliser un examen exhaustif de la performance financière et des pratiques administratives au moins une fois tous les cinq ans;
- le droit pour le Ministre, en tout temps, de procéder à une vérification des activités de l'organisation associées aux baux, à la gestion des biens publics et à la conformité aux lois applicables;

- l'obligation de mettre à la disposition du public certains rapports et documents;
- l'obligation de tenir une assemblée publique une fois l'an.

On ne devrait empêcher quiconque de siéger au conseil d'administration en raison de ses tâches ou de son affiliation. Le processus de sélection des directeurs devrait être transparent et fondé sur des critères objectifs. Les comités de nomination des conseils d'administration existants pourraient aider à déterminer les critères relatifs aux connaissances et aux aptitudes pour orienter la sélection de nouveaux membres.

Filiales

Les filiales à but lucratif qui s'engagent dans des activités non liées directement aux aéroports représentent des risques économiques additionnels et compliquent la tâche qui consiste à vérifier dans quelle mesure les administrations aéroportuaires accomplissent bien leurs activités principales. Cependant, le Comité reconnaît que les filiales offrent aux aéroports la possibilité d'exploiter leurs aptitudes et leurs ressources plus à fond. Les investissements dans les activités secondaires fournissent aussi aux administrations aéroportuaires une autre source de revenus leur permettant de compenser les ralentissements de leur principal marché. Les filiales à but lucratif ne devraient pas être interdites mais leur champ d'activités devrait être soigneusement délimité et répondre à des règles bien définies.

> **Recommandation 9.4**
> **Le Comité recommande que soient établies des limites bien définies relativement à l'utilisation de filiales à but lucratif par des administrations aéroportuaires.**

Entre autres, ces limites devraient préciser :

- quelles activités secondaires une filiale peut réaliser;
- le degré d'investissement permis au chapitre des activités des filiales;
- les risques que peut assumer une administration aéroportuaire;
- les mesures qui doivent être prises pour s'assurer que les activités à but lucratif ne sont pas subventionnées;
- les obligations relativement à la divulgation de la rémunération perçue par les cadres supérieurs; et

- les obligations relatives au dépôt de rapports d'activités et de rapports financiers relativement aux activités secondaires.

En outre, le Comité est en faveur des propositions visant l'élimination de l'exemption à la *Loi de l'impôt sur le revenu* accordée par voie législative aux AAL et aux AAC et qui dégage ces organisations de l'obligation de déclarer à Revenu Canada qu'elles effectuent vraiment des activités sans but lucratif. En éliminant cette exemption de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les administrations aéroportuaires se trouveraient dans une position similaire à celle de NAV Canada et des Administrations portuaires canadiennes.

> **Recommandation 9.5**
> **Le Comité recommande que soit éliminée l'exemption accordée aux administrations aéroportuaires en vertu de la loi qui soustrait ces dernières de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.**

Obligations relatives aux rapports

Le Comité voit la nécessité de disposer de plus d'information sur la performance des aéroports. En plus des données financières, il faut disposer de systèmes exhaustifs de mesure de la performance qui puissent bien indiquer si les aéroports ont atteint leurs objectifs prescrits avec efficacité et efficience. Les parties intéressées ont également besoin de cette information pour les aider à évaluer les programmes de dépenses majeures. Il faudrait obliger les administrations aéroportuaires à réaliser des évaluations économiques de leurs principaux investissements prévus, à consulter les compagnies aériennes sur ces projets et à faire connaître la position des compagnies aériennes au grand public.

> **Recommandation 9.6**
> **Le Comité recommande qu'on oblige les aéroports à établir des systèmes exhaustifs de mesure de la performance conformes aux lignes directrices établies par Transports Canada. Dans le cas des grands projets d'investissement, il faudrait obliger les aéroports à réaliser une évaluation économique, à consulter les utilisateurs de l'aéroport et à s'assurer que les positions des principaux intervenants sont communiquées aux parties intéressées.**

Accès des compagnies aériennes

Le Comité a prêté attention à la suggestion voulant que les installations aéroportuaires soient administrées comme un bien d'utilisation commune et puisse servir à tout utilisateur, notamment les nouveaux arrivants sur le

marché. Cette méthodologie serait contraire à la pratique en cours dans la plupart des pays, y compris aux États-Unis, où les grandes compagnies aériennes possèdent leurs propres portes d'embarquement. Il faut s'assurer qu'un tel arrangement ne compromette pas la capacité des transporteurs de planifier leurs activités de façon efficiente. Dans l'intervalle, le Comité croit qu'il est important que les compagnies aériennes, dont la position concurrentielle peut être affaiblie par un accès inadéquat aux installations aéroportuaires disposent d'un mécanisme de soumission de plaintes, tel que proposé au chapitre 7. En outre, au fur et à mesure que de nouveaux créneaux, de nouvelles portes d'embarquement et d'autres installations importantes du côté piste seront créés à la suite d'améliorations apportées dans les aéroports, il sera important de tirer parti des nouvelles possibilités d'accroître la concurrence entre les compagnies aériennes.

Réglementation fédérale

Un bon nombre de mémoires soumis au Comité soulevaient des préoccupations relativement aux coûts que devront assumer les aéroports pour se conformer à la nouvelle réglementation fédérale. Les nouvelles exigences du gouvernement fédéral relativement aux services d'incendies et aux interventions d'urgence représenteront un fardeau financier important pour les petits aéroports. Le Comité croit qu'il faut réexaminer ce règlement afin de déterminer si les avantages qui sont censés en résulter justifieront les coûts de sa mise en œuvre.

> **Recommandation 9.7**
> **Le Comité recommande que Transports Canada se penche à nouveau sur son projet de règlement sur les services d'intervention en cas d'urgence d'aéronef de façon à déterminer si les normes sont appropriées après une évaluation approfondie des coûts et des avantages.**

Programme d'aide aux petits aéroports

La viabilité des petits aéroports était une source de préoccupations pour un bon nombre de groupes qui ont comparu devant le Comité. Certains intervenants ont souligné par exemple que certains des aéroports sans but lucratif subissent de gros déficits tous les ans et sont en voie d'épuiser rapidement le financement de transition qu'ils ont reçu au moment de la cession. En vertu du programme d'aide aux investissements aéroportuaires, les aéroports qui ne font pas partie du RNA sont admissibles à l'aide du gouvernement fédéral aux fins de l'amélioration de la sécurité, de la

sauvegarde des biens ou de la réduction des coûts d'exploitation. En outre, certains aéroports reçoivent d'autres formes d'aide financière du gouvernement fédéral, notamment de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique et du programme des travaux d'infrastructure du Canada. Ces programmes n'offrent pas aux petits aéroports une source de financement assuré qui permettrait de couvrir les déficits d'exploitation annuels.

Un bon nombre de petits aéroports constituent des plaques tournantes importantes du réseau aérien intérieur. Le trafic qu'ils absorbent contribuent à la santé financière des grands aéroports du système. Cependant, il est très difficile de quantifier les avantages que rapporte chaque aéroport pour le réseau. En outre, les avantages d'un système bien développé d'aéroports secondaires ne justifient pas le soutien de toutes les installations existantes. Dans bien des cas, deux aéroports desservent des bassins qui se chevauchent considérablement. Une seule installation de plus grande envergure suffirait à répondre aux besoins du public voyageur dans la région et compte tenu du fait que celle-ci accueillerait un plus grand volume de trafic, elle serait en meilleure position pour générer les revenus nécessaires pour couvrir les frais d'exploitation.

Le Comité considère qu'il serait avantageux d'établir un programme restreint d'aide financière visant à aider les aéroports locaux et régionaux et certains petits aéroports faisant partie du RNA à assumer leurs dépenses d'exploitation annuelles. Il serait possible de financer un tel programme à partir du paiement des baux faits par les aéroports du RNA qui sont les principaux bénéficiaires d'un réseau d'aéroports bien aménagé. L'aide accordée aux installations devrait tout de même être inférieure aux montants requis de façon à ce que les aéroports continuent de ressentir la pression qui les incitera à réaliser des gains d'efficacité et à réduire leurs coûts d'exploitation.

Le programme devrait également être conçu pour encourager la rationalisation du système. Par exemple, initialement, le gouvernement pourrait demander aux groupes représentant les aéroports régionaux et locaux de s'entendre pour établir une stratégie de restructuration comme condition d'attribution d'une aide financière. Dans les accords subséquents, l'aide pourrait être conditionnelle à la mise en œuvre d'un programme de restructuration convenu.

Recommandation 9.8
Le Comité recommande qu'un programme restreint d'aide financière soit créé afin d'aider les petits aéroports à assumer

leurs dépenses d'exploitation. Le programme devrait être financé à partir des revenus du système aérien et être conçu de façon à inciter les aéroports à réaliser des gains d'efficacité et à rationaliser leurs services.

Navigation aérienne

Dans le système de navigation aérienne, à la différence des aéroports, les principaux intervenants sont en position d'influer sur les décisions et de freiner l'exercice du pouvoir d'intervention sur le marché. La réglementation régissant les redevances relatives aux services et aux utilisateurs constituent une mesure de contrôle additionnelle, élément qui manque aux aéroports.

Le Comité estime que NAV Canada est un modèle de gestion utile; par la même occasion, et il incite l'organisation à aller de l'avant et à mettre au point un système de mesure de la performance exhaustif qui permettra aux parties intéressées d'évaluer la réussite de l'organisation au chapitre de l'accroissement de la productivité, du contrôle des coûts et de l'amélioration des services. Le Comité croit également qu'il serait souhaitable de procéder à un examen de la structure actuelle d'établissement des prix de l'organisation, afin de déterminer si les redevances plus élevées imposées aux plus gros aéronefs sont excessives. NAV Canada devrait s'efforcer de déterminer si un système différent d'établissement de la tarification lui permettrait d'atteindre des objectifs de revenu plus efficacement.

Ports

Les APC sont assujettis à un régime de gestion soigneusement conçu. À certains égards, les limites imposées aux sociétés sont trop restrictives. En outre, nonobstant le degré élevé de transparence actuel, les principaux intervenants ne disposent pas des données économiques clés dont ils auraient besoin pour évaluer la performance des APC avec précision.

Restrictions relatives aux emprunts

Les APC sont des agents de l'État lorsqu'elles réalisent des activités principales énoncées dans la *Loi maritime du Canada*. Même si les APC ne peuvent faire d'emprunts à titre d'agents de l'État, l'État peut devoir assumer la responsabilité de répondre aux obligations d'une APC en cas de jugement défavorable de la cour à cette APC. Si l'on éliminait cette possibilité, il serait moins justifié d'imposer des contraintes d'ordre législatif relativement aux emprunts des ports.

Recommandation 9.9
Le Comité recommande que soient retranchées les dispositions de la *Loi maritime du Canada* en vertu desquelles l'État doit assumer les créances des Administrations portuaires canadiennes dans certaines circonstances.

La capacité d'investir des APC est sérieusement limitée par les restrictions relatives aux emprunts figurant dans leurs lettres patentes. Comme dans le cas des autres organisations s'occupant d'infrastructures commercialisées, la détermination de la capacité d'emprunt des APC devrait être assumée par les marchés financiers.

Recommandation 9.10
Le Comité recommande que les limites d'emprunt figurant dans les lettres patentes des Administrations portuaires canadiennes soient éliminées.

Nomination des directeurs

Le ministre des Transports procède à la nomination d'un nombre disproportionné de directeurs au sein des conseils d'administration des APC — de quatre à huit des directeurs des conseils qui ont de sept à onze membres. Le Ministre doit consulter les utilisateurs pour toutes les nominations à l'exception d'une seule, et certaines APC, comme celle de Vancouver, s'évertuent à fournir au Ministre une liste de candidats appropriés et compétents. Cependant, si l'on réduisait le nombre de nominations faites par le gouvernement fédéral et si l'on faisait participer davantage les principaux intervenants à la sélection des membres des conseils d'administration, cela aiderait à confirmer l'autonomie des APC sur le plan opérationnel.

Recommandation 9.11
Le Comité recommande que soit ramené à deux le nombre de nominations directes que peut faire le ministre des Transports à l'égard des directeurs de conseils d'administration des Administrations portuaires canadiennes.

Filiales

Les APC peuvent créer des filiales à but lucratif pour effectuer des activités décrites dans leurs lettres patentes. Les préoccupations relatives aux filiales à but lucratif sont analogues à celles décrites pour les administrations aéroportuaires. La *Loi maritime du Canada* aborde certaines de ces préoccupations mais elle ne fournit pas une liste exhaustive de normes qui devraient indiquer la marche à suivre des APC à cet égard.

Recommandation 9.12
Le Comité recommande que des limites bien définies soient établies relativement à l'utilisation des filiales à but lucratif des Administrations portuaires canadiennes.

Il faudrait préciser les obligations concernant les mêmes aspects que ceux mentionnés précédemment dans la partie sur les administrations aéroportuaires.

Services secondaires

Comme dans le cas des aéroports, il faut s'assurer que les entreprises commerciales disposeront d'une possibilité raisonnable de jouir d'une position concurrentielle au chapitre de la prestation des services d'infrastructure secondaires. Les entreprises commerciales devraient être autorisées à concurrencer selon les mêmes règles de fonctionnement que les filiales des APC. Elles devraient également être autorisées à soumissionner en vue de la prestation de services essentiels lorsque ces services sont très largement définis dans les lettres patentes des administrations portuaires[17].

Recommandation 9.13
Le Comité recommande :

- **qu'une filiale à but lucratif d'une administration portuaire canadienne soit autorisée à fournir un service au port uniquement si elle a été le soumissionnaire retenu dans le cadre d'un processus d'appel d'offres juste et ouvert;**
- **que, dans le cas où une administration portuaire (et non pas l'une de ses filiales) entreprend de son propre chef des activités qui entrent en concurrence avec des entreprises commerciales, elle doive faire la preuve que cette décision est prise dans l'intérêt financier du port.**

Mesures de la performance

Le Comité estime, que comme tous les autres fournisseurs d'infrastructures commercialisées, les APC devraient investir dans le développement de meilleurs systèmes de mesure de la performance. Les indicateurs de la performance sont essentiels pour donner aux parties intéressées un tableau plus complet des progrès accomplis par l'entreprise, ce que les données financières ne pourraient fournir à elles-seules. Les indicateurs proposés, décriraient notamment l'évolution progressive de la qualité du service et de la productivité de l'entreprise.

Recommandation 9.14
Le Comité recommande que les Administrations portuaires canadiennes soient tenues d'établir des systèmes exhaustifs de mesure de la performance et de rendre publiques les données en résultant.

Examen de la Loi maritime du Canada

L'examen de la *Loi maritime du Canada* est prévu pour 2003. Certains observateurs croient qu'attendre aussi longtemps pour régler les lacunes présentes dans la loi pourrait nuire considérablement aux chances de certaines APC de concurrencer avec des ports des États-Unis. Le Comité convient qu'il serait souhaitable de procéder à l'examen de la *Loi maritime du Canada* un peu plus tôt que prévu.

Recommandation 9.15
Le Comité recommande que l'examen de la *Loi maritime du Canada* soit entrepris au début de 2002.

Voie maritime du Saint-Laurent

Même s'il serait prématuré de tirer des conclusions relativement à la performance de la CGVMSL à ce moment-ci, le Comité est impressionné par les arrangements institutionnels établis pour assurer le respect des responsabilités administratives du Canada relatives à la Voie maritime. À mesure que se rapproche la date d'échéance des accords commerciaux initiaux signés avec la CGVMSL, il faudrait s'efforcer de déterminer comment le gouvernement pourrait s'y prendre pour créer un cadre permanent qui assurerait des investissements adéquats et qui fournirait des incitatifs permettant d'améliorer l'efficacité opérationnelle.

Notes

[1] Cet aspect est abordé dans le rapport de M. Tretheway intitulé *Possession, gestion et réglementation des prix des aéroports*, rapport préparé pour l'ELTC en mars 2001.

[2] Site Web de Transports Canada : http://www.tc.gc.ca/airports/nap/french/p11.htm.

[3] Par exemple, dans son rapport de 1985, le Vérificateur général a comparé l'entretien des installations effectué à trois aéroports administrés par le gouvernement fédéral à l'entretien effectué dans trois aéroports comparables des États-Unis et cet examen a révélé que les besoins en personnel étaient de 40 p. 100 inférieurs aux aéroports des États-Unis. Alors que les employés aux aéroports des États-Unis assument diverses fonctions, les travailleurs canadiens sont embauchés pour des fonctions d'entretien précises, de sorte que les besoins en main-d'œuvre sont plus grands et que les employés sont sous-utilisés.

[4] Transports Canada a résumé les résultats des études menées dans le cadre de l'examen dans le rapport intitulé : *Rapport de consultation sur l'examen des baux des AAL*, de 1999.

[5] Lettre au ministre et au sous-ministre des Transports, juillet 1991.

[6] NAV Canada peut mettre fin aux services offerts dans le nord ou en région éloignée ou les réduire, nonobstant l'opposition des utilisateurs ou des gouvernements provinciaux ou territoriaux, s'il a obtenu l'autorisation du Ministre.

[7] Les méthodes adoptées par divers pays sont décrites par l'Organisation des services de navigation aérienne civile dans son rapport intitulé : *Corporatisation des services de navigation aérienne*, août 1999.

[8] Les tensions pouvant résulter des arrangements actuels de gestion sont un aspect abordé par Michel Boucher dans son rapport intitulé *Les fournisseurs d'infrastructure de transport nouvellement commercialisés : analyse des principes de gouvernance, d'imputabilité et de performance*, rapport préparé pour l'ELTC en février 2001.

[9] Les arrangements en matière de gestion s'appliquant aux administrations portuaires de Vancouver et de Halifax sont décrits par Margot Priest dans son rapport intitulé : *Rapport sur la gestion et l'imputabilité : les nouveaux organismes de transport*, rapport préparé pour l'ELTC en avril 2001, partie II, section A.

[10] Cet aspect est abordé dans la perspective de la « théorie d'agence » par Michel Boucher dans son rapport intitulé *Les fournisseurs d'infrastructure de transport nouvellement commercialisés : analyse des principes de gouvernance, d'imputabilité et de performance*, rapport préparé pour l'ELTC en février 2001.

[11] Air Canada, mémoire soumis pour l'ELTC le 24 novembre 2000, p. 14.

[12] Pour établir des prix corrects sur le plan économique, il faudrait tenir compte des coûts d'entretien des installations et du coût de renonciation associé à l'investissement dans les biens d'infrastructure. Quand il s'agit de déterminer un loyer approprié pour l'utilisation de biens de l'État, il faut également tenir compte des besoins financiers globaux des systèmes aéroportuaires et portuaires et de l'incidence des loyers sur les sociétés canadiennes d'infrastructure qui sont en concurrence avec des installations des États-Unis pour l'obtention du trafic.

[13] Les problèmes relatifs à l'application d'un règlement visant à établir un plafonnement des prix aux aéroports du Royaume-Uni sont abordés dans le rapport de M. D. Starkie intitulé : *Reforming UK Airport Regulation*, dans Journal of Transport Economics and Policy 35/(1) (Janvier 2001). Les problèmes de nature générale associés à la réglementation des aéroports sont abordées dans le rapport de M. Tretheway intitulé : *Possession, gestion et réglementation des prix des aéroports*, rapport préparé pour l'ELTC en mars 2001.

[14] Des lignes directrices en matière de gestion d'entreprise ont été établies, par exemple par l'OCDE, la Bourse de Toronto et la *Business Roundtable*. Ces aspects sont examinés par Margot Priest dans son rapport intitulé : *Rapport sur la gestion et l'imputabilité : les nouveaux organismes de transport*, rapport préparé pour l'ELTC en avril 2001.

[15] Ce sujet est abordé dans le rapport de David Gillen, Len Henriksson et William Morrison intitulé : *Le financement, l'établissement des coûts, la tarification et le rendement des aéroports*, rapport préparé pour l'ELTC en mars 2001.

[16] La question du financement efficace des aéroports est aussi abordée dans le rapport de David Gillen, Len Henriksson et William Morrison.

[17] Par exemple, dans le cadre de ses activités principales, l'Administration portuaire de Vancouver, peut exploiter des restaurants, des bars, des magasins de vente au détail, des bureaux, des activités de divertissement, des visites guidées et certaines autres activités de nature touristique. Cependant, ces activités peuvent être réalisées uniquement si l'on a déterminé qu'il n'est pas possible ou qu'il n'est pas dans l'intérêt de l'Administration portuaire de conclure un bail ou un accord d'octroi de licence.

Chapitre 10
Le financement des routes

Les routes ne font pas explicitement partie du mandat du Comité, puisqu'elles débordent largement la sphère de compétence du gouvernement fédéral. Les routes ne sont pas non plus abordées expressément dans la *Loi sur les transports au Canada* ni aucune autre loi à l'étude. Néanmoins, dans bon nombre des mémoires soumis au Comité, les intervenants insistaient pour que le gouvernement fédéral joue un rôle de leadership par rapport aux routes dans le cadre d'une politique nationale des transports. Le Comité ne tenait pas spécialement à ajouter les routes à la liste imposante de questions à examiner, mais il croit fermement que les composantes interdépendantes de l'industrie des transports devraient faire l'objet d'une série de politiques interdépendantes. En outre, force est de constater que le traitement distinct des modes de transport par des organismes distincts ne s'avère pas toujours efficace et nuit à l'innovation. Or, l'objectif du Comité est d'encourager l'innovation et l'intégration des modes pour arriver aux solutions de transport les plus efficientes possibles malgré les problèmes de compétence et d'organisation. Le Comité présente donc un bref examen de la situation des routes au Canada, particulièrement de leur financement, et quelques propositions d'orientation future.

Le réseau et son trafic

Les routes — tout comme les automobiles, les camions et les autocars qui les utilisent — sont le pivot du réseau des transports, et tout indique qu'il en demeurera ainsi dans l'avenir prévisible. Dans un pays aussi vaste que le Canada, où les centres d'activité sont dispersés, l'aéronef, les transports en commun, le train et le navire sont essentiels pour assurer le déplacement des voyageurs et des marchandises, mais ce sont les routes qui acheminent la plus grande part de trafic. En effet, la majorité des déplacements de voyageurs se font entièrement par route, que ce soit en voiture automobile privée, en camion léger ou, beaucoup moins souvent, en autocar (urbain, scolaire affrété ou interurbain régulier). Du côté des marchandises, presque la moitié d'entre elles sont acheminées entièrement par camion, et la très grande partie des marchandises transportées par train, par navire ou par avion sont transbordées dans un camion au départ ou à l'arrivée.

Le réseau des routes publiques du Canada atteint aujourd'hui quelque 900 000 kilomètres[1]. Sur ce nombre, seulement 15 000 km appartiennent au gouvernement fédéral et sont entretenus par lui. La majeure partie de l'infrastructure routière fédérale est constituée de routes secondaires situées dans des parcs ou sur d'autres propriétés de l'État. La route transcanadienne — 7 500 km qui traversent le pays d'un océan à l'autre — a été désignée en 1949, et même si les travaux d'amélioration initiaux de cette route ont été payés par le gouvernement fédéral, ce sont les provinces qui en demeurent propriétaires. Quelque 231 000 km du réseau national appartiennent aux provinces et aux territoires; ils regroupent principalement des routes primaires ou secondaires à grande capacité, y compris les tronçons de route principale qui traversent les centres urbains.

Quant aux 655 000 km restants, ce sont les administrations municipales qui en sont propriétaires et qui en assurent l'entretien. Cette partie du réseau englobe les rues et les artères situées dans les villes, ainsi que le vaste réseau des voies d'accès rurales. Ces dernières reflètent naturellement les modes de peuplement; elles se retrouvent en très grand nombre surtout dans les provinces des Prairies, qui regroupent ensemble plus de la moitié des routes du pays pour desservir leurs communautés rurales dispersées. Environ 65 p. 100 des routes du réseau national ne sont pas revêtues, en particulier les voies d'accès rurales. On recense également près de 32 000 km de voies de route à accès limité, dont des autoroutes rurales et urbaines, et quelque 344 km de routes à péage.

Tendances du trafic

Le trafic routier parcourt au total 270 milliards de kilomètres par an sur le réseau[2]. Sa répartition est très inégale : les trois quarts environ du trafic global utilisent seulement le quart du réseau, et 40 p. 100 du trafic circule sur seulement 5 p. 100 des routes canadiennes. Ces chiffres incluent le tronçon à 16 voies de la route 401 à Toronto, qui dispute au Santa Monica Freeway de la Californie le titre de route la plus achalandée au monde avec 350 000 véhicules par jour (comme si toutes les voies fonctionnaient à plein rendement plus de 11 heures par jour).

En revanche, le réseau provincial — y compris de longs tronçons de la transcanadienne — voit généralement circuler sur ses routes moins de 3 000 véhicules par jour, alors qu'il a la capacité de recevoir ce nombre de véhicules toutes les heures. Les voies d'accès rurales ont bien sûr un volume

de trafic beaucoup moins élevé, probablement moins d'une centaine de véhicules par jour en moyenne.

Le réseau routier et sa capacité ne cessent de prendre de l'expansion. La croissance rapide des banlieues résidentielles des grandes villes, ainsi que le récent phénomène de la dispersion de l'activité commerciale à l'extérieur des centres urbains, ont été facilités par l'expansion du réseau routier, par la construction de rues et d'artères dans des secteurs nouvellement aménagés et, souvent, par des autoroutes urbaines assurant l'accès au centre-ville. Le réseau interurbain s'est lui aussi élargi, principalement grâce à l'ajout de voies aux routes existantes, mais aussi grâce à la construction de nouveaux liens à grande capacité en remplacement d'anciennes routes secondaires. La capacité des liens existants s'est également accrue de façons diverses, notamment par l'amélioration des tracés, l'ajout d'accotements revêtus, et le revêtement de tronçons du vaste réseau des routes rurales en gravier.

Le trafic augmente rapidement à la grandeur du réseau routier. Il connaît d'ailleurs une croissance soutenue depuis l'invention de l'automobile, exception faite de brèves périodes de ralentissement survenues au plus creux des récessions économiques. La plus grande part du trafic est constituée de voyageurs circulant en voiture et en camion léger[3], et ce secteur augmente plus rapidement que la population ou la production nationale. Depuis plusieurs dizaines d'années, le trafic acheminé par camion augmente lui aussi à un rythme comparable ou presque à celui de la production nationale (ce qui n'est pas du tout surprenant, étant donné que l'économie a pris son essor essentiellement au niveau des services). Sous l'influence des innovations en gestion logistique et de l'Accord de libre-échange nord-américain, le trafic acheminé par camion s'accroît depuis près de dix ans encore plus rapidement que l'économie générale en pleine prospérité.

Certes, le trafic s'est accru plus rapidement que la capacité du réseau, en particulier sur les artères et autoroutes des centres urbains et de leurs banlieues. D'un côté, ce phénomène permet une meilleure utilisation des routes qui, au moment de leur construction, offraient généralement une capacité beaucoup trop grande pour le niveau de trafic existant, même aux heures de pointe et aux pointes saisonnières. Les routes peuvent très bien admettre plus de véhicules, surtout en période creuse. Mais, si le trafic s'accroît à un point tel que les véhicules se font obstacle, on risque alors de dépasser le seuil d'efficacité. La congestion est effectivement devenue un problème sérieux dans les grands centres — non seulement elle nuit aux activités des citoyens, mais elle représente aussi une importante source de

coûts additionnels pour le transport commercial des marchandises. La congestion gêne également la circulation des automobiles et des camions sur certaines routes interurbaines, notamment dans les grandes villes ou leurs banlieues et aux postes frontaliers canado-américains les plus achalandés.

Toutes les tendances sous-jacentes semblent indiquer que le trafic routier continuera à croître rapidement. Comme la croissance est généralement plus forte au niveau de la propriété et de l'utilisation des voitures qu'au niveau de la population, du revenu des ménages ou de la production nationale, tout porte à croire que la hausse de ces indicateurs au cours des prochaines décennies stimulera une croissance encore plus forte du trafic. Selon des prévisions récentes, la population aura augmenté de 0,9 p. 100 par an de 2000 à 2015, et le PIB annuel, d'environ 2,4 p. 100[4]. Si le taux d'utilisation des voitures suit les tendances passées, on peut s'attendre à une hausse encore plus importante que le chiffre précédent, soit près de 3 p. 100 par an. À cette cadence, le taux d'utilisation des automobiles serait en 2015 de 50 à 60 p. 100 supérieur à ce qu'il était en 2000. Certains se diront peut-être sceptiques vis-à-vis ces prévisions, croyant que le pays approche sûrement du seuil de saturation pour ce qui est de la propriété des voitures. Or, il suffit de jeter un coup d'œil à nos voisins américains pour constater que le nombre moyen de véhicules par personne est d'environ 30 p. 100 supérieur à ce qu'il est au Canada. Et les chiffres continuent d'augmenter. (La moyenne s'élève maintenant à plus de un véhicule par personne dans plusieurs États, tandis qu'au Canada, elle demeure toujours inférieure à 0,6[5].) Les prévisions de croissance rapide de la population des grands centres laissent également supposer que le trafic automobile montera lui aussi en flèche. Ce sera le cas si, comme il semble probable, la croissance continue d'être absorbée par l'expansion des banlieues à plus faible densité résidentielle — les citoyens seront encore plus nombreux à se déplacer sur de longues distance pour se rendre au travail ou obtenir des services, et à devoir se contenter d'un accès réduit aux transports en commun comparativement aux secteurs résidentiels plus anciens[6].

Le trafic acheminé par camion semble lui aussi destiné à une croissance importante, mais probablement moins rapide que celle des dix dernières années, période où la restructuration logistique et l'ALÉNA ont joué un rôle crucial. D'après les prévisions fédérales, l'industrie du camionnage connaîtra quand même une croissance plus rapide que les transporteurs ferroviaires ou maritimes de marchandises (soit environ 1,9 p. 100 par an). C'est donc dire que le trafic acheminé par camion augmenterait d'un tiers entre 2000 et

2015[7]. En outre, si la récente tendance se maintient au niveau de la dispersion des marchés et de la réduction de la taille des envois, la croissance de ce secteur sera encore plus forte en véhicules-kilomètres qu'en tonnes.

Financement du réseau

Les gouvernements consacrent environ 11,6 milliards $ par an aux routes. Si on inclut les installations à péage privées, les dépenses annuelles se rapprochent de 12 milliards $. Ces montants incluent la majorité des coûts de construction et d'entretien, ainsi que la majeure partie des dépenses reliées à l'application de la loi, à la sécurité et à l'élaboration de politiques[8]. Ils ne sont donc pas tout à fait les mêmes que les coûts liés aux routes que pourrait calculer une entreprise privée. L'entreprise qualifierait de coûts en capital peut-être la moitié de ses dépenses (c'est-à-dire les dépenses consacrées à des biens durables), puis établirait un plan d'amortissement d'après la durée de vie utile prévu de ces biens. De leur côté, les gouvernements ne comptabilisent pas d'habitude les immobilisations de cette façon. Ils incluent simplement les dépenses en capital courantes et les dépenses de fonctionnement autres qu'en capital dans leurs comptes annuels.

La façon la plus courante de financer les routes au Canada est d'utiliser les recettes fiscales générales, c'est-à-dire les recettes perçues sans en spécifier l'utilisation. Aux paliers fédéral, provincial et territorial, cela signifie que le financement des routes provient essentiellement des crédits annuels puisés dans le Trésor public. Au niveau local, les routes sont financées principalement à partir des impôts fonciers, bien que les paliers supérieurs de gouvernement versent des subventions dans certains secteurs (les exceptions sont notées plus loin).

Même si l'imposition de taxes ou de droits à des fins exclusivement routières n'est pas de pratique courante, il est relativement facile de compiler certains des montants que les usagers de la route paient à ce titre. En 1998–1999, par exemple, les usagers ont payé environ 6,8 milliards $ en taxes provinciales et territoriales spéciales sur les carburants, 4 milliards $ en taxes fédérales d'accise sur les carburants routiers, 3,1 milliards $ en frais de permis de conduire et d'immatriculation de véhicule, et 0,4 milliard $ en péages. Un total d'environ 14,3 milliards $ par an, comparativement aux quelque 12 milliards $ consacrés aux routes[9].

Les recettes que les gouvernements tirent des routes dépassent donc nettement le montant des dépenses directes qu'ils y consacrent. Le débat sur le

financement des routes découle du fait que le gouvernement fédéral reçoit la plus grande part des recettes excédentaires : celles qu'il tire des carburants routiers s'élèvent à 4 milliards $ et plus, alors que ses dépenses annuelles récentes pour les routes se situent entre 200 et 300 millions $ seulement. C'est donc dire qu'ensemble, les autres paliers de gouvernement reçoivent environ 10 milliards $ en recettes directes, mais dépensent presque 12 milliards $ par an. Le manque à gagner est comblé par les impôts fonciers locaux[10].

Devant ces réalités financières, certains porte-parole de constructeurs et d'usagers de la route, à l'instar de divers intervenants auprès du Comité, soutiennent que la solution au problème de congestion des routes est simple : utiliser les recettes excédentaires pour construire plus de routes, agrandir le réseau et accroître la capacité des routes existantes. À leur avis, le niveau d'engorgement des routes démontre clairement que le temps est venu de passer aux actes. La réduction des coûts associés à la congestion de la circulation (c'est-à-dire la valeur du temps économisé par les voyageurs et les entreprises) suffirait à elle seule à justifier les dépenses nécessaires à une expansion importante du réseau. Les intervenants ajoutent qu'il serait même tout à fait justifié d'améliorer le réseau au complet, étant donné les avantages majeurs que ces travaux procureraient, notamment sur le plan des échanges commerciaux, de la croissance économique et de l'amélioration de la sécurité.

La cible particulière est sans contredit les recettes nettes que le gouvernement fédéral tire des taxes sur les carburants. Des intervenants mettent en contraste la pratique canadienne avec le versement des taxes et droits d'utilisation de la route perçus par le gouvernement américain dans un fonds fiduciaire routier et plaident pour que le gouvernement fédéral agisse de même au pays. D'autres signalent les nouvelles institutions établies ailleurs pour le financement et la gestion des routes et notamment les innovations de la Nouvelle-Zélande.

Les ministères provinciaux et territoriaux responsables des routes et des transports appuient cette approche. À leurs yeux, l'excédent des recettes fédérales est tout à fait injustifiable. À l'appui de leurs dires, les provinces et les territoires rappellent la proposition de programme routier national (PRN) qu'ils avaient initialement élaborée à la fin des années 1980. Cette proposition avait pour but de définir le Réseau routier national (RRN), qui devait englober les grandes routes du pays, notamment celles reliant les capitales et les principaux ports ou postes frontaliers. D'une longueur totale d'environ 24 000 km, le RRN représentait à peine 3 p. 100 de l'ensemble du réseau routier canadien, mais servait au quart du trafic national. La proposition de

programme fixait des normes d'ingénierie, de construction et d'entretien devant s'appliquer à tout le RRN. Une grande partie du réseau ne répondait pas à ces normes à l'époque, particulièrement dans les régions éloignées (par exemple dans le Nord de l'Ontario et les territoires). Le coût des travaux d'amélioration requis s'élevait à plus de 12 milliards $ en 1989. Les ministres provinciaux et territoriaux des transports avaient alors proposé au gouvernement fédéral un programme de financement à frais partagés selon lequel les travaux s'étaleraient sur plusieurs années. Dans leur proposition révisée de 2000, les ministres indiquent que les travaux d'amélioration coûteraient 17 milliards $, montant qu'ils suggèrent encore une fois de payer selon la formule de partage des frais. La contribution fédérale, proposent-ils, devrait s'élever à 2¢/litre et provenir des recettes de la taxe d'accise sur les carburants routiers. D'après le niveau actuel de consommation de carburant, la contribution du gouvernement fédéral s'élèverait à 1 milliard $ par an.

Le gouvernement fédéral n'a pas répondu officiellement à la proposition des provinces et des territoires. Par contre, il continue de contribuer au financement des routes en vertu d'ententes fédérales-provinciales à court terme. Les montants versés sont beaucoup moins élevés que les montants prévus dans la proposition, variant normalement entre 100 et 200 millions $ par an. Les fonds ne sont pas distribués à parts égales entre les provinces, et il n'y a pas de stratégie nationale ni de critères d'analyse pour déterminer le montant, le but ou la destination des fonds. Récemment, un financement de 600 millions $ en quatre ans à compter de 2002 a été annoncé dans le cadre d'un programme fédéral d'infrastructure. Or, ce n'est là qu'une petite fraction du montant demandé.

Préoccupations environnementales

L'augmentation du trafic, exacerbée par les engorgements en milieu urbain, entraîne d'autres conséquences sociales peu désirables : émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, bruit et désordre, multiplication des accidents de la route. Ce sont là aussi d'importantes préoccupations politiques, non seulement en raison de leur impact immédiat sur la santé et la qualité de vie en milieu urbain, mais aussi à cause de leurs vastes conséquences à long terme. Tous ces éléments ont suscité un débat important sur la durabilité des tendances actuelles dans les transports et, en particulier, dans l'utilisation des routes. Plus précisément, tous se demandent si l'environnement naturel saura résister et si les ressources — les matériaux servant à la fabrication des véhicules, le carburant, le terrain — seront

toujours disponibles. Le développement durable est devenu un objectif ferme de tous les paliers de gouvernement, et l'une des questions clés est de savoir s'il faudra contenir l'utilisation des routes pour atteindre cet objectif.

Cette question est soulevée en partie par la disponibilité d'autres modes de déplacement qui pourraient offrir une bien meilleure protection de l'environnement. La marche, le vélo et les transports en commun pourraient servir à certains déplacements en milieu urbain, réduisant ainsi les engorgements et les dégâts environnementaux. Les autocars, et peut-être même les trains[11], pourraient servir à certains déplacements interurbains faits en voiture (et en avion), ce qui atténuerait encore une fois les dommages à l'environnement. Le train et le navire pourraient se substituer au camion dans une certaine mesure pour le transport des marchandises. Il y aurait aussi des moyens relativement faciles de réduire l'utilisation des routes sans changer de mode de transport, par exemple en combinant des déplacements en voiture ou en augmentant la productivité des camions (chargements plus complets, réduction des parcours à vide).

Le fait que les Canadiens n'adoptent pas à plus grande échelle ces autres modes de déplacement — surtout que ces derniers leur coûteraient souvent moins cher — démontre à quel point les qualités de service de la voiture et du camion leur sont précieuses : vitesse, commodité, souplesse d'emploi, fiabilité, confort. Mais il faut dire aussi que les usagers de la route n'ont pas à payer le coût intégral de l'utilisation des routes, situation qui s'explique en partie par la façon dont les gouvernements choisissent de financer l'infrastructure, et en partie par le fait que les usagers n'ont pas à composer personnellement avec certains des effets sociaux indésirables susmentionnés. Or, s'ils devaient payer à chacun de leurs déplacements, le coût de l'entretien du réseau routier, ainsi que le coût de la congestion, des dégâts environnementaux et des risques d'accident que leur utilisation de la route impose aux autres, il y a fort à parier qu'ils feraient d'autres choix et que les autres modes de déplacement seraient davantage utilisés. Ce scénario soulève des questions stratégiques cruciales pour tous les gouvernements.

Tarification appropriée de l'utilisation de la route

Selon les économistes, il suffit de faire payer aux usagers les coûts réels qu'ils occasionnent pour arriver à une utilisation efficiente de la route et à une utilisation équilibrée des divers modes de déplacement. Les techniques de facturation directe existent partout dans le monde (par exemple sur la route 407 en Ontario) et évoluent rapidement. Il y a cependant des obstacles

majeurs, notamment l'incertitude quant au montant des coûts et des frais et, plus importante encore, l'absence de consensus sur l'idée de tenir l'usager responsable des coûts.

Coûts d'infrastructure

Le fait de tenir les usagers responsables des coûts voudrait d'abord dire que les usagers paieraient les coûts d'infrastructure marginaux, c'est-à-dire l'usure réelle que le véhicule impose à la route, évaluée au coût de remplacement. Ce calcul, fondé sur divers éléments techniques, varierait radicalement selon le type de construction routière et les caractéristiques du véhicule — principalement le nombre d'essieux et la charge par essieu (qui déterminent l'usure de la couche de roulement et de l'ouvrage routier) et le poids total du véhicule (particulièrement important dans l'usure des ponts). Autrement dit, le coût serait beaucoup plus élevé pour un camion que pour une voiture. Dans le cas de camions portant une charge similaire, le camion ayant le moins d'essieux paierait plus cher. De même, tous les camions auraient à payer des coûts plus élevés pour un parcours en charge que pour un parcours à vide.

Il faut ensuite déterminer comment payer les coûts communs des routes, c'est-à-dire ceux qui ne varient pas selon l'utilisation. Tout comme les compagnies ferroviaires, les routes ont elles aussi des composantes importantes de leurs coûts en capital qui ne varient pas en fonction du trafic, tels certains frais de construction (terrain, défrichement, nivellement, etc.) et les frais découlant de la grande détérioration attribuable au temps et aux conditions météorologiques. Cette dernière est particulièrement imposante dans le cas des routes peu utilisées ou des voies d'accès rurales, où elle peut représenter jusqu'à 80 p. 100 de la détérioration totale[12]. Ne varient pas non plus en fonction de l'utilisation les coûts de renonciation aux capitaux investis dans l'infrastructure routière, lesquels, selon les principes de l'équité modale, devraient entrer dans le calcul des redevances exigées pour les routes, comme c'est le cas pour les compagnies ferroviaires privées et devrait l'être pour toute autre infrastructure publique, notamment les aéroports et les ports.

Ces coûts communs devraient-ils être imposés aux usagers? Si oui, de quelle façon? Des questions tout aussi épineuses dans le contexte de l'infrastructure routière que dans celui de l'infrastructure ferroviaire. En principe, un barème de prix différentiels fondé sur la valeur de service pourrait s'avérer efficace sur le plan économique, comme c'est le cas dans le secteur ferroviaire. Mais un tel barème ne demeurerait qu'une abstraction théorique s'il n'y a pas de

contrôle de l'accès aux routes. La solution efficace pour les routes — laquelle est d'ailleurs déjà partiellement intégrée aux pratiques courantes — serait de recouvrer les coûts communs par l'imposition de frais annuels d'accès au réseau, selon le même principe que les droits d'immatriculation des véhicules automobiles.

Aucune étude approfondie du trafic et du coût des ressources dans le secteur routier n'a jamais été effectuée au Canada pour démontrer dans quelle mesure les coûts d'infrastructure différentiels variaient selon la classe du véhicule et le type de route, et comment les coûts communs pourraient être recouvrés par l'imposition de frais annuels. Il faudrait procéder à une étude de ce genre afin de pouvoir déterminer le montant des frais à imposer pour atteindre le seuil d'efficacité. L'étude viendrait également combler le manque récurrent de données.

Coûts sociaux

Ensuite, les usagers auraient à assumer les coûts de la congestion, des accidents et des dégâts environnementaux qu'ils imposent aux autres, même s'ils n'en souffrent pas eux-mêmes. C'est ce que les économistes appellent les « effets externes », dans le sens que les gens qui créent ces effets n'en tiennent pas compte dans leurs décisions. Le problème pratique évident, c'est que peu de ces « coûts » ont une valeur monétaire — ils s'associent à une forme d'inconfort ou d'inconvénient, ce qui est difficile à mesurer. Il est néanmoins possible d'attribuer des valeurs financières à ces effets externes, par exemple, en observant la somme que les gens sont prêts à payer pour les éviter, ou encore à accepter en guise d'indemnité.

Des recherches considérables ont été faites sur le sujet, mais l'envergure et la valeur des coûts externes demeurent une source de débat. Les défenseurs de l'environnement et des communautés ont tendance à proposer des valeurs beaucoup plus élevées que les représentants des usagers de la route. L'écart est grand, et les désaccords les plus marqués ont trait aux valeurs à attribuer aux risques d'accident et de dégât environnemental (bien que la préoccupation la plus répandue serait probablement la perte de temps résultant de la congestion des routes). Les coûts seraient naturellement fixés en fonction du temps et du lieu, puisque la congestion change rapidement selon ces deux facteurs, tout comme les émissions atmosphériques et les risques d'accident. (Deux exemples : le coût des dommages par unité d'émission de précurseurs d'ozone varierait selon la saison, et il est fort probable que les risques d'accident grave seraient inversement proportionnels à la congestion). Les

coûts seraient sans aucun doute beaucoup plus élevés en milieu urbain que sur les routes rurales ou les voies d'accès locales, où ils pourraient en fait être négligeables. Il est évident que les coûts seraient à leur maximum dans les grandes villes et leurs banlieues, où les problèmes de congestion et de pollution atmosphérique sont les plus sérieux. Mais, même à ces endroits, les coûts varieraient considérablement selon l'heure du jour et la saison.

Encore une fois, avant de songer à intégrer de telles valeurs dans des régimes pratiques de facturation des routes, il faudrait obtenir un consensus sur les valeurs minimales acceptables et déterminer dans quelle mesure elles varieraient selon le type de véhicule et les conditions de trafic.

Régime de facturation efficace

Bref, tout régime généralisé qui permettrait d'imposer efficacement des frais pour l'utilisation de la route afin de recouvrer à la fois les coûts d'infrastructure et les coûts des effets externes, varierait selon le type de véhicule, le type de route, l'heure du jour et la saison. Les droits annuels d'immatriculation pourraient être plus élevés qu'ils ne le sont actuellement pour couvrir les coûts fixes du réseau. Les frais d'utilisation seraient probablement beaucoup plus élevés en milieu urbain aux heures de pointe que sur les routes interurbaines ou les voies d'accès rurales. Ils seraient sans doute aussi plus élevés (par rapport à ce que les usagers paient maintenant sous forme de taxes sur les carburants) sur les routes secondaires et les routes rurales locales, et moins élevés sur les routes principales.

Dans la pratique, les composantes les plus évidentes de ces frais d'utilisation seraient, dans le cas des camions, des frais établis en fonction du nombre d'essieux, du poids et du kilométrage (qui varieraient éventuellement selon le type de route) et, dans le cas de tous les véhicules en milieu urbain, des frais de congestion par kilomètre (qui varieraient selon l'espace routier utilisé).

Même en attribuant des valeurs minimales aux coûts des effets externes, un tel régime suffirait probablement à changer considérablement les pratiques d'utilisation de la route. Les frais de congestion auraient sans doute comme effet marqué d'encourager les gens à combiner leurs déplacements en voiture, ou à les effectuer en période creuse, tandis que les frais de pollution atmosphérique les inciteraient à opter pour une technologie des véhicules efficace et des carburants de remplacement. Les transports en commun urbains verraient leur clientèle augmenter, tout comme peut-être les autocars. Fait important, si les coûts d'utilisation de la route étaient récupérés dans leur intégralité, les transports en commun finiraient probablement par ne plus

avoir besoin de subventions générales. En effet, en comparant les prix de transport en commun et les frais d'utilisation de la route, les usagers ne tarderaient pas à constater que les transports en commun entraînent relativement moins de coûts sociaux.

Le fait de facturer l'utilisation de la route aux camionneurs les inciterait probablement à réduire la charge par essieu de leurs véhicules, à augmenter leurs expéditions à charge complète et à mieux coordonner les envois. Le camionnage pourrait même perdre une partie de sa clientèle au profit du secteur ferroviaire, maritime ou intermodal. Détail intéressant, à la lumière des résultats de son examen des questions ferroviaires, le Comité en conclut que le fait de facturer l'usure des routes des Prairies causée par les camions céréaliers pourrait influencer les producteurs dans leur choix d'un silo-élévateur et leur degré d'utilisation du camion et du train.

L'imposition de frais complets pour l'utilisation de la route générerait des recettes supérieures au coût actuel de l'usure des routes, puisqu'ils incluraient le coût de la congestion et des autres effets externes. Une importante question à la fois technique et pratique se pose alors : est-ce que les recettes provenant des frais de congestion perçus en milieu urbain, et d'autres frais d'effets externes, devraient être ajoutées aux fonds d'investissement routiers[13]? Si ces frais avaient uniquement pour but d'inciter les gens à bien utiliser la route et à choisir le meilleur mode de déplacement possible, les recettes qu'ils génèrent ne devraient pas être consacrées aux routes, mais plutôt ajoutées aux recettes générales, afin de permettre une réduction des autres taxes générales. En outre, une des clés d'un système efficace serait d'accorder la priorité de financement aux autres modes de déplacement qui remplissent les mêmes objectifs d'une manière plus rentable.

Options de gestion et de financement des routes

Le Canada a adopté toute une pléiade de politiques de financement des routes au fils des ans. Par exemple, il fut un temps où les routes étaient traitées sur le même pied que tous les autres biens commerciaux produits par le secteur privé, ou encore comme des biens publics à la charge des contribuables. Lorsque les routes interurbaines ont fait leur apparition au XIX^{e} siècle, il n'était pas rare de laisser le secteur privé s'occuper à la fois du financement, de la construction et de l'exploitation — comme on le fait d'ailleurs aujourd'hui dans le secteur de l'exploitation des grandes compagnies ferroviaires. Au XX^{e} siècle, lorsque les routes sont devenues la responsabilité de l'État, les provinces ont essayé différents moyens de financement. À un

moment ou un autre, elles ont toutes utilisé diverses taxes spécifiques, surtout sous la forme de taxes sur les carburants et de droits d'immatriculation des véhicules. Souvent, les recettes provenant de ces taxes étaient versées dans un compte spécial ou un fonds routier. Pendant la période d'après-guerre, huit provinces ont créé un fonds de ce genre, et quatre de ces fonds existent encore aujourd'hui sous une forme ou une autre. Un seul de ces fonds est d'envergure provinciale et s'alimente de recettes fiscales affectées à une fin particulière. Quant aux trois autres, ils sont soit dormants (ils existent mais ne sont pas utilisés), soit de petite échelle (s'appliquent à un petit groupe d'usagers), soit de structure comptable (aucune recette fiscale affectée à une fin particulière). Quatre provinces ont longtemps utilisé les péages pour payer leurs routes, ou leurs ponts et tunnels.

Après la Deuxième Guerre mondiale, l'idée que les routes faisaient partie des biens publics (à payer à partir des recettes fiscales générales) est devenue le principe prédominant dans le financement de l'infrastructure routière. Les années 1950 et 1960 ont vu resurgir les péages, notamment sur les autoroutes du Québec. Mais, dès les années 1980, presque toutes les routes à péage avaient disparu avec quelques exceptions.

Aujourd'hui divers modes de financement s'écartent de la démarche courante en s'orientant davantage vers les pratiques commerciales : imposition de péages, création d'organismes de transport urbain ayant un certain pouvoir fiscal ou un certain accès aux taxes d'utilisation des routes et établissement de fonds consacrés aux routes. Ces modes de financement peuvent se chevaucher les uns les autres. Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu de leur utilisation au Canada.

Routes à péage

Il existe 19 installations à péage au Canada, dont 12 sont des ponts ou des tunnels entre l'Ontario et les États-Unis. Depuis 1986, quatre installations ont été construites : la route Coquihalla en Colombie-Britannique, Cobequid Pass en Nouvelle-Écosse, le pont de la Confédération, et la route 407 en Ontario (la route 407 est une route à péage électronique). La longueur totale de ces routes à péage (344 kilomètres, si l'on calcule seulement la moitié de la longueur des ponts et tunnels internationaux) n'est pas très considérable comparativement à d'autres pays. Les États-Unis, par exemple, ont plusieurs centaines d'installations de ce genre et 7 589 kilomètres de routes à péage, tandis que la France en a plus de 6 300 kilomètres. Néanmoins, les 474 000 déplacements quotidiens que les automobilistes effectuent sur ces

routes à péage au Canada et les 279 millions $ que ces routes rapportent en recettes annuelles constituent une part importante de l'activité routière au pays. Quatre autres projets de route à péage sont présentement à l'étude au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique.

Administrations routières urbaines

Au moins cinq grands centres urbains ont créé des institutions ou adopté des mesures financières qui orientent le financement des routes un peu plus vers les pratiques commerciales. Il faut dire que bon nombre de ces mesures locales visent les services de transports en commun plutôt que les routes en tant que telles. Mais, dans au moins deux régions (municipalités aux environs de Montréal et de Vancouver), des administrations urbaines ont maintenant le pouvoir de percevoir des taxes sur les usagers de la route. Trois autres secteurs urbains (Calgary, Edmonton et Victoria) ont accès à une partie des recettes provenant de la taxe provinciale sur les carburants. Depuis l'instauration de ces nouvelles mesures, le financement des routes urbaines repose un peu plus qu'avant sur le principe de l'utilisateur-payeur.

Fonds routiers

Un fonds routier permet d'administrer séparément les recettes et les dépenses reliées aux routes, et les finances publiques générales. Il suppose à tout le moins la tenue de comptes distincts et peut même donner lieu à l'établissement d'un organisme autonome chargé du financement et de la gestion du réseau routier.

Certaines provinces font l'essai de divers types de fonds, où des taxes spécifiques ou d'autres frais servent expressément à payer les travaux routiers. Le Québec utilise un fonds de ce genre dans le but de mieux comptabiliser les dépenses consacrées à l'infrastructure routière. Il faut souligner, cependant, que ce fonds ne s'alimente pas de taxes spécifiques. De son côté, la Colombie-Britannique a créé un fonds en capital pour les transports en 1993, ainsi qu'une nouvelle société d'État. À partir des recettes tirées des taxes spécifiques, la province finance des projets qu'elle sélectionne en fonction de divers critères et des résultats d'analyses coûts-avantages. La Saskatchewan gère un fonds à petite échelle, qui se limite aux recettes provenant des droits d'immatriculation de certains camions. Ce fonds présente néanmoins des particularités intéressantes si le but est de donner une orientation plus commerciale au financement des routes. D'une part, les droits d'immatriculation versés dans le fonds sont des frais très spécifiques établis en fonction des caractéristiques du véhicule et des propriétés de la

route utilisée. D'autre part, les usagers de la route ont leur mot à dire sur la façon d'utiliser le fonds.

Les chiffres exacts ne sont pas disponibles, mais on estime que ces trois approches — routes à péage, administrations urbaines et fonds routiers — génèrent environ 840 millions $ par an sous forme de taxes, de droits et de péages destinés dans une certaine mesure aux travaux routiers. Ce montant représente 7 p. 100 des dépenses totales consacrées aux routes.

Si certaines provinces gèrent aujourd'hui un fonds routier, et si huit d'entre elles l'ont déjà fait par le passé, aucune n'a jamais envisagé sérieusement de créer un fonds à grande échelle comme le propose la Banque mondiale. Un fonds de cette envergure reposerait sur le principe de l'autosuffisance, s'alimenterait des frais d'utilisation de la route et permettrait aux usagers de prendre part aux décisions sur la gestion des dépenses.

Les fonds routiers à la base de la future gestion commerciale des routes

La Banque mondiale a reconnu l'importance d'une saine gestion des routes et encouragé l'établissement de fonds routiers dans les pays en développement pour des motifs de discipline et d'efficacité[14]. La Banque propose qu'un fonds routier comprenne les éléments suivants :

- responsabilité à l'échelle du réseau;
- autonomie financière (équilibre entre les recettes et les dépenses);
- frais directs établis en fonction des coûts de l'infrastructure, et peut-être aussi en fonction des frais de congestion et d'autres coûts externes;
- établissement rationnel des priorités en matière d'entretien et d'investissement, à partir d'évaluations économiques;
- pouvoir exécutif indépendant (aucune décision politique sur l'affectation des recettes);
- mise à contribution des usagers dans les décisions concernant les frais et les dépenses;
- suivi par une tierce partie.

Tous ces éléments pourraient être intégrés en réorientant les processus de gestion des routes traditionnellement adoptés par les gouvernements. Par contre, la Banque mondiale recommande plutôt d'établir un organisme

distinct, puisque celui-ci serait probablement plus enclin à l'efficience. Il serait très important aussi que les usagers soient directement représentés : la personne qui sait pourquoi elle paie sera davantage portée à insister pour que le réseau soit bien entretenu (sans expansion ni dépense excessive) et à accepter des frais qui amènent un changement d'habitudes pour réduire les coûts du réseau.

Au total, 55 pays ont un fonds routier de quelque sorte, mais presque aucun de ces fonds n'englobe toutes les caractéristiques recommandées par la Banque mondiale. En fait, le fonds routier le plus connu des Canadiens, soit le *Highway Trust Fund* aux États-Unis, ne fait pas partie des fonds recommandés par la Banque mondiale. Le fonds américain ne repose sur aucun processus objectif permettant de distribuer les recettes en fonction des avantages probables des projets à l'étude (il suffit d'observer le processus d'autorisation politisé aux États-Unis pour s'en convaincre).

La Nouvelle-Zélande est le pays qui se rapproche le plus du Canada sur le plan institutionnel et qui gère un fonds routier répondant aux critères de la Banque mondiale. *Transfund New Zealand* est un organisme gouvernemental autonome qui finance les routes, ainsi que divers modes de transport de remplacement. Son conseil d'administration regroupe cinq membres, dont deux représentent l'organisme d'exploitation du réseau national (*Transit New Zealand*), et les trois autres représentent respectivement les usagers de la route, le gouvernement local et divers intérêts publics. Le fonds routier national s'alimente de recettes diverses provenant des usagers de la route : surtaxe sur les carburants, frais imposés aux camions en fonction du poids et de la distance, et droits d'immatriculation des véhicules automobiles. Le gouvernement détermine le montant des frais à imposer, en consultation avec les usagers, mais *Transfund* demeure responsable des décisions en matière de dépenses.

La sécurité routière constitue la première imputation au fonds. Le reste de l'argent est transféré au compte national des routes, qui sert à payer tous les coûts d'entretien et de construction des routes de l'État et couvre environ la moitié des coûts d'entretien et de construction approuvés des routes locales. *Transfund* finance également les modes aptes à remplacer avantageusement le transport routier (marchandises et voyageurs), notamment l'autocar, le train, le traversier et le chaland. Il assume entre 40 p. 100 et 60 p. 100 des coûts des services de transport de voyageurs subventionnés qui sont exploités ou financés par des conseils régionaux. Toutes les propositions de projet font

l'objet d'une analyse coûts-avantages détaillée, et les projets retenus sont financés par ordre de priorité.

Un organisme comme *Transfund* adhère à plusieurs principes que le Comité estime fort valables. Le processus de financement est transparent, et les usagers sont appelés à y consentir. Les dépenses se font en fonction de priorités établies avec objectivité. Les projets visant d'autres modes qui répondent aux objectifs établis peuvent concurrencer les projets routiers et recevoir un financement s'ils s'avèrent plus efficaces. Étant donné que les frais (y compris les frais imposés aux camions en fonction du poids et de la distance) se rapportent plus directement aux coûts différentiels de l'infrastructure, les usagers sont davantage portés à prendre des décisions sur la configuration des véhicules ou l'utilisation de la route qui permettront de réduire les coûts du réseau. La technologie permettant d'imposer des frais en fonction du lieu et du temps, lorsqu'elle sera au point, pourrait facilement être adoptée pour financer ce type d'organisme.

Bien sûr, la principale différence entre la Nouvelle-Zélande et le Canada, c'est qu'en Nouvelle-Zélande, seulement deux paliers de gouvernement interviennent dans le processus et le palier supérieur est entièrement responsable de l'organisme de financement.

Observations et recommandations

La politique nationale sur les routes se trouve en quelque sorte dans une impasse. Tout indique que l'utilisation des routes continuera de croître rapidement, ce qui fera grimper tout autant les coûts de congestion que les coûts environnementaux et sociaux. Il est généralement reconnu que les politiques courantes en matière de tarification risquent de favoriser une surexpansion du réseau, un usage abusif des routes et une sous-utilisation des autres modes de transport. Et pourtant, les gouvernements n'envisagent aucune réforme sérieuse. La seule proposition présentement sur la table, le Programme routier national (PRN), prévoit une expansion majeure du financement, mais aucun changement au niveau de la tarification.

La proposition de PRN et ses prédécesseurs sont à l'étude au gouvernement fédéral — et probablement au Cabinet — depuis de nombreuses années, mais aucune proposition n'a été approuvée à ce jour. Nous ne pouvons dire avec certitude pourquoi il en est ainsi, mais il semble probable que plusieurs questions interdépendantes ont joué un rôle déterminant, mis à part le fait évident qu'il faudrait un argument de taille pour convaincre le gouvernement de renoncer à une fructueuse source de revenu général.

- Il semble peu probable que les dépenses faites pour l'amélioration du RRN vaudraient toutes la peine. La récente proposition de PRN incluait une analyse coûts-avantages, notamment sur le plan des économies en temps et de la réduction des risques d'accident. Ces données étaient converties en valeurs monétaires plausibles. L'analyse a démontré que, dans l'ensemble, les avantages du programme dépasseraient les coûts[15]. Mais il est probable que la majorité des avantages seraient générés par une minorité de projets et que plusieurs, sinon la plupart, des projets ne procureraient aucun avantage net s'ils étaient évalués indépendamment les uns des autres[16].

- Cela dit, comment répartir les nouveaux fonds nationaux parmi les projets les plus avantageux? Ces projets viseraient sans doute de grands centres urbains et leurs banlieues, où les problèmes de congestion sont les plus marqués — Vancouver, Toronto et Montréal. L'ordre des priorités nationales différerait donc considérablement des listes combinées des gouvernements appelés à coopérer dans le programme. Et que faire de la désignation du RRN, qui inclut de nombreuses routes rurales à faible densité de trafic et exclut des routes très achalandées de grands centres démographiques.

- Existe-t-il des solutions plus efficaces que l'utilisation accrue des routes, par exemple le recours à d'autres modes de transport ou une meilleure utilisation de la route? Il semble évident que certains investissements dans les transports en commun procureraient de plus grands avantages que des investissements dans les routes (voir le chapitre 12).

Réforme des processus de financement et de gestion des transports

Pour sortir la politique nationale sur les routes de son impasse, le Comité propose aux gouvernements de travailler ensemble à la réforme des processus fédéraux, provinciaux et territoriaux de financement et de gestion des routes et des transports. Le gouvernement fédéral devrait offrir de contribuer à une solution de financement et de tarification qui viendrait améliorer l'efficience et la durabilité du réseau canadien des transports. Le Comité est convaincu que l'usure des routes et l'utilisation des espaces routiers congestionnés seraient réduites si les usagers étaient tenus d'en payer les coûts directs. Les besoins en investissements seraient aussi moins grands si on se limitait uniquement aux investissements avantageux pour les usagers, et si on investissait plutôt dans les autres modes de transport lorsqu'ils procurent plus d'avantages que la route. À long terme, cette façon

de procéder permettrait d'adapter la taille et la qualité du réseau routier aux besoins des usagers qui sont prêts à payer les coûts, comme c'est le cas pour le transport commercial.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait imposer des frais en temps réel en fonction des caractéristiques des véhicules et de l'utilisation des routes, facteurs déterminants des coûts de l'infrastructure et des effets externes. En outre, des avantages immédiats pourraient découler de changements au mode de gestion à l'aide des redevances routières existantes (taxes sur les carburants et droits d'immatriculation).

Le Comité est donc d'avis que les gouvernements devraient établir les institutions et les procédures nécessaires pour atteindre ce niveau d'efficacité. Le Comité est d'accord avec la Banque mondiale que les réformes requises pourraient se faire en donnant une orientation nouvelle aux ministères responsables de la gestion des routes et des transports. Par contre, ces réformes ont plus de chances de réussir si de nouveaux organismes sont créés, avec de nouveaux mandats et de nouveaux pouvoirs.

Les organismes recevraient les recettes provenant des frais d'utilisation du réseau routier, et ils décideraient comment dépenser cet argent. Il serait préférable de faire approuver les dépenses en bonne et due forme par les usagers du réseau des transports. Il faudrait que les usagers participent aux processus de gestion, comme dans le cas des organismes chargés des infrastructures fédérales commercialisées (chapitre 9). Leur participation devrait être au moins équivalente à celle qui existe présentement dans les grands aéroports et pourrait aller même jusqu'à la direction de l'organisme, comme à NAV Canada. Le Comité croit également que les modes autres que ceux du transport routier devraient eux aussi avoir droit à un financement s'ils remplissent les objectifs voulus. En outre, les nouveaux organismes devraient être habilités à examiner tous les projets d'un œil objectif.

Question importante : de quels réseaux les organismes seraient-il responsables? Autrement dit, quelles routes sont suffisamment interreliées pour que les recettes qui en découlent soient mises en commun et pour que les travaux d'entretien et les investissements les concernant soient planifiés conjointement. Le réseau des routes principales est évidemment tout désigné pour former le réseau de base, d'autant plus qu'il pourrait très bien devenir autosuffisant en puisant ses recettes dans les frais d'utilisation variables et les droits d'immatriculation annuels[17]. Mais il faudrait alors prendre des décisions clés et déterminer si des routes locales en milieu rural ou urbain devraient être

ajoutées au réseau de base. Dans le cas des sous-réseaux locaux en milieu rural, il semble inévitable que la tarification directe ne permette pas de recouvrer tous les coûts. Il faudrait donc soit procéder par interfinancement en puisant dans les frais directs imposés sur le réseau principal, soit obtenir des paiements de remplacement à partir des droits d'immatriculation fixes imposés à l'échelle du réseau.

Une autre option est possible, surtout dans le cas des routes d'accès aux collectivités éloignées. Il se pourrait que des subventions directes soient justifiées, plutôt qu'un interfinancement avec d'autres routes (possibilité qui pourrait s'appliquer à tous les modes). Par contre, dans le cas des sous-réseaux locaux en milieu urbain, il semble clair que l'imposition de frais supplémentaires pour la congestion et les effets externes pourrait apporter des recettes supérieures au montant des investissements requis dans le réseau routier. D'où l'argument fort convaincant que les administrations locales devraient continuer à administrer ces recettes et à prendre les décisions en matière de planification.

Toute cette discussion demeure bien sûr en partie théorique, en raison de la compétence partagée des routes (tant au niveau de la production des recettes que de l'affectation des dépenses) et à cause des difficultés que supposerait le changement des institutions en place. Le Comité croit néanmoins que l'élimination des distorsions est à ce point essentielle au maintien de l'efficacité dans les transports — et, par conséquent, au bien-être économique et social du pays — qu'il faudrait absolument trouver des moyens de sortir de l'impasse. La recherche de solutions supposerait nécessairement des négociations sérieuses entre gouvernements et, fort probablement, d'importantes concessions. Sans pouvoir prédire l'issue de ces délibérations, le Comité est toutefois en mesure de faire ressortir lesquelles des réformes institutionnelles pourraient réussir.

Réorientation des recettes tirées de la taxe fédérale sur les carburants

La question à la fois la plus importante et la plus épineuse est sans doute celle de l'utilisation future des recettes provenant de la taxe fédérale sur les carburants. Cette taxe est de toute évidence un irritant majeur pour les autres gouvernements et les usagers de la route. À leurs yeux, elle fait indéniablement partie du prix payé pour l'utilisation des routes, mais personne n'en tire aucun avantage. On pourrait avancer qu'il s'agit d'une taxe « somptuaire », mais les taxes de ce genre ont presque toutes disparu (la taxe sur l'alcool étant la principale exception), et le public exige de plus en plus que les taxes

soient non discriminatoires. Les taxes des gouvernements provinciaux et territoriaux sur les carburants sont tout autant exceptionnelles, mais se justifient en principe par les dépenses qu'ils consacrent aux routes. La taxe fédérale sur les carburants, elle, n'a aucune justification évidente aux yeux des usagers.

En outre, comme l'a souligné le Comité technique de la fiscalité des entreprises, dans la mesure où les taxes sur les carburants de transport sont payées par les entreprises, elles peuvent créer une distorsion entre les gros consommateurs de carburant et les petits[18]. Selon le Comité d'examen, il s'agit là d'une préoccupation tout à fait légitime qui s'applique à la taxe fédérale sur tous les carburants de transport, y compris les carburants utilisés par le secteur ferroviaire et les exploitants de services aériens et maritimes intérieurs. Plus précisément, le Comité d'examen estime que la taxe fédérale sur les carburants routiers nuit à une tarification efficace de la route qui se rapporterait aux coûts du réseau routier. Et cette taxe nuirait tout autant à la création d'organismes de financement du genre qu'il recommande.

Le Comité propose donc que la taxe fédérale sur les carburants soit reconnue comme faisant partie du prix payé pour l'utilisation de l'infrastructure routière ou, sinon, comme des frais imposés pour les effets sur l'environnement. Il est certainement plausible que la taxe sur les carburants dans tous les modes considérée comme des frais imposés pour les émissions de gaz à effet de serre. Il serait tout à fait raisonnable que le gouvernement fédéral impose des frais de ce genre, comme le proposait d'ailleurs le plan soumis par la Table des transports en vue de l'élaboration de la Stratégie nationale sur le changement climatique[19]. Logiquement, ces frais devraient s'appliquer tout autant aux combustibles au carbone, dans tous les secteurs, étant donné qu'ils émettent eux aussi des gaz à effet de serre[20].

Le Comité propose que le gouvernement se prépare à affecter ses recettes tirées de la taxe sur les carburants routiers à un ou plusieurs organismes novateurs de financement des transports du genre proposé. Ces recettes fédérales viendraient sceller les partenariats intergouvernementaux requis pour créer des organismes aptes à assurer l'efficacité du réseau routier.

Options pour la création d'organismes de financement et de gestion

Le Comité voit trois grandes options possibles pour établir un ou plusieurs organismes qui seraient chargés d'améliorer l'efficacité du réseau en prenant des décisions en matière de tarification, de gestion et de dépenses.

Au niveau le plus simple, un organisme fédéral de financement des routes et des transports pourrait être créé dans l'optique de la proposition de programme routier national (PRN). Son mandat serait d'affecter les fonds fédéraux provenant de la taxe sur les carburants à divers projets proposés par d'autres gouvernements selon la formule du partage des coûts. L'organisme parviendrait peut-être à instaurer une gestion plus judicieuse des dépenses à certains égards. Pour ce faire, il faudrait que les dépenses proposées fassent l'objet d'une analyse économique objective tenant compte des effets externes, et que les projets visant d'autres modes de transport puissent être financés s'ils sont plus rentables que les projets routiers.

Mais cet organisme n'en demeurerait pas moins un simple instrument chargé de distribuer les fonds fédéraux, et non pas de financer et de gérer le Réseau routier national (RRN). Il ne pourrait pas remplir l'objectif premier d'un organisme innovateur : déterminer le montant approprié des dépenses et établir une tarification efficace. En tant qu'entité fédérale dépourvue de tout pouvoir direct de tarification, l'organisme ne pourrait jamais convertir la taxe sur les carburants en des frais plus efficaces, par exemple des frais de congestion et des frais établis en fonction du nombre d'essieux, du poids et du kilométrage.

Une deuxième possibilité serait que le gouvernement fédéral convainque les autres paliers de gouvernement de financer conjointement un organisme de financement des routes qui serait responsable du RRN (ou d'un autre réseau convenu d'un commun accord). L'organisme assurerait la gestion d'un fonds dans lequel le gouvernement fédéral déposerait les recettes fiscales tirées du réseau routier. (Dans le cas du RRN, ce montant équivaudrait à environ 25 p. 100 des recettes fédérales totales, soit environ 1 milliard $ par an.) Si les provinces et les territoires déposaient eux aussi leurs recettes fiscales provenant de ce même réseau, l'organisme jouirait d'un avantage considérable. En fait, il serait entièrement responsable de la gestion du réseau, ce qui lui permettrait de déterminer les niveaux efficaces de tarification et de dépenses. Ses politiques de tarification et de gestion des dépenses seraient gérées par un conseil indépendant regroupant des représentants des usagers et des gouvernements bailleurs de fonds.

Comme l'organisme recevrait et gérerait les frais imposés sur la partie la plus lucrative du réseau routier, il faudrait nécessairement déterminer si les facteurs d'interdépendance du réseau justifient que l'organisme finance également des parties du reste du réseau, ce qui semble probable.

L'organisme aurait également la possibilité de recourir à de nouvelles techniques de tarification, mesures qui seront nécessaires selon le Comité.

Par ailleurs, l'organisme de financement pourrait assumer un rôle multimodal. Autrement dit, il prendrait en considération toutes les options autres que l'expansion des artères congestionnées du RRN dans les grands centres (par exemple l'utilisation des trains de banlieue ou d'autres formes de transports en commun). Les projets offrant un rapport coûts-avantages supérieur aux projets routiers seraient financés. En principe, le même processus pourrait s'appliquer aux projets d'infrastructure destinée au transport maritime ou ferroviaire des marchandises.

Enfin, une troisième possibilité serait que le gouvernement fédéral offre à chaque province ou territoire un montant annuel correspondant aux recettes fiscales fédérales provenant des carburants, en échange des engagements suivants :

- Établir un organisme chargé du financement et de la gestion des routes et des transports. Suivant le modèle de la Nouvelle-Zélande, l'organisme aurait les pouvoirs suivants : donner des conseils au sujet des principes et mécanismes de tarification routière, recevoir les recettes provenant des frais routiers et répartir les recettes entre les entités exploitantes. L'organisme serait géré par un conseil indépendant formé, entre autres, de représentants de la communauté des usagers.
- Examiner les possibilités de financement dans d'autres modes de transport, notamment les transports en commun, et financer les projets offrant un meilleur rendement que les investissements dans le réseau routier.
- Faire partie d'un groupe intergouvernemental chargé d'élaborer des méthodes d'évaluation, de fournir des services d'analyse et de donner des conseils sur la coordination des politiques intergouvernementales.

Tel que décrit dans les deux prochains chapitres, le Comité croit que cette option offrirait également la possibilité de conclure des ententes intergouvernementales sur une stratégie nationale encore mieux intégrée qui engloberait tous les modes et inclurait tous les éléments et services d'infrastructure locaux présentement financés par le gouvernement fédéral (des services intra-provinciaux de traversiers et de transport ferroviaire de voyageurs, des ponts et, peut-être même, la Voie maritime du Saint-Laurent). En échange des paiements additionnels que le gouvernement fédéral aurait

accepté de verser à l'organisme de financement, les pouvoirs et responsabilités reliés à ces infrastructures et services intra-provinciaux seraient transférés aux provinces visées.

Le Comité est bien conscient que des changements institutionnels de cette envergure ne seraient pas faciles à réaliser. Il y aurait d'importantes questions techniques à régler : étendue et nature des réseaux destinés à devenir autosuffisants; mode de financement et de gestion des parties du réseau routier qui ne sont pas commercialement viables, mais qui sont jugées nécessaires pour des raison d'équité sociale; conception d'une tarification routière à la fois efficace et pratique; méthodes d'évaluation à utiliser pour

Organisme provincial chargé du réseau des routes principales

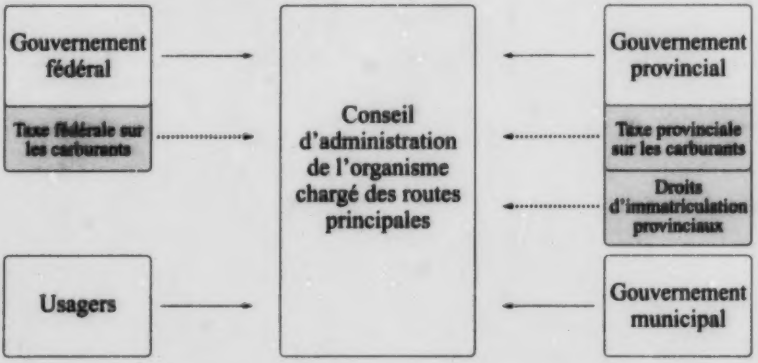
Le concept

Les gouvernements fédéral et provincial versent une partie (estimative) des recettes provenant des taxes sur les carburants générées par l'utilisation du réseau des routes principales, en plus des recettes provenant des droits d'immatriculation.

Le conseil d'administration de l'organisme chargé des routes est composé de représentants

- des utilisateurs du réseau routier
- des administrations municipales
- du gouvernement fédéral
- du gouvernement provincial

Représentation schématique :
organisme provincial chargé des routes principales



Financement des routes et des transports en fonction de quatre secteurs

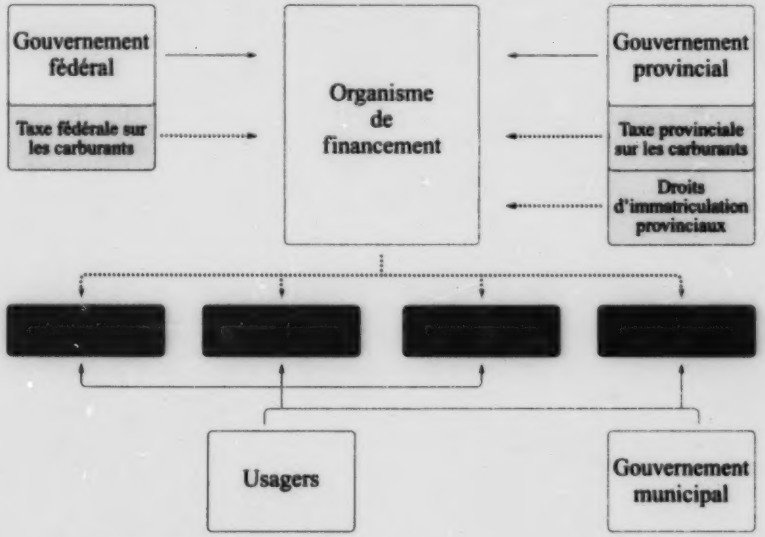
Le concept

L'organisme de financement reçoit les droits d'utilisation fédéraux et provinciaux (taxes sur les carburants et droits d'immatriculation) et les répartit entre trois types de fonds, ayant chacun un conseil d'administration (comme le montre l'illustration précédente), et les Administrations des rues municipales.

- La gestion du réseau des routes principales relèverait du Financement des routes principales.
- Le Financement du transport urbain serait responsable d'une région urbaine, y compris les routes et les investissements dans les transports urbains qui contribuent le plus à réduire les embouteillages.
- Le Financement des routes secondaires inclurait les routes secondaires et éloignées et peut-être même d'autres solutions en matière de transport public.
- Les Administrations des rues municipales seraient principalement responsables du financement des routes locales, mais une partie de leurs fonds proviendraient de l'organisme.

L'organisme de financement déciderait des critères de répartition des fonds entre les quatre secteurs. (Nota : ils ne pourraient autrement pas tous s'autofinancer à partir des droits d'utilisation, et l'organisme doir redistribuer efficacement les fonds.)

Représentation schématique :
organisme provincial chargé des routes principales



comparer les coûts et avantages sociaux de différents processus d'affectation des fonds dans différents modes. Ce sont là des questions difficiles, mais le Comité croit qu'elles pourraient être réglées par des organismes de gestion efficaces.

Des obstacles politiques encore plus importants entravent sans doute l'engagement des gouvernements vis-à-vis des institutions et processus existants de financement et de gestion des dépenses. Quoi qu'il en soit, le Comité est convaincu que le système actuel est dysfonctionnel et qu'une réforme radicale finira par s'imposer un jour ou l'autre. Des institutions et des mécanismes de tarification efficaces sont déjà en place ou en voie d'élaboration dans certains pays, dans le but d'assurer la gestion des routes et d'autres infrastructures. À notre avis, il ne fait aucun doute que ces institutions et mécanismes seront tôt ou tard adoptés à plus grande échelle, compte tenu surtout de l'évolution de la technologie. L'annexe 3 traite plus amplement des possibilités pratiques d'une réforme des institutions, et les encadrés qui précèdent illustrent deux cadres organisationnels possibles.

Le gouvernement a fait preuve d'innovation et de créativité lorsqu'il a choisi de commercialiser son infrastructure de transport. Aussi le Comité croit-il que le temps est venu de prendre des mesures tout aussi audacieuses dans le domaine d'une gestion plus commerciale des routes. Étant donné la répartition des responsabilités et les pratiques de tarification actuelles, la coopération intergouvernementale dans la recherche de solutions est essentielle. Par ses propositions, le Comité cherche à montrer comment les parties pourraient en arriver aux ententes nécessaires. Le Comité encourage tous les paliers de gouvernement à examiner ces propositions d'un œil attentif.

Étant donné les lacunes du réseau et des institutions, ainsi que l'augmentation prévue de l'utilisation des routes, le Comité croit qu'il convient de distinguer les parties du réseau routier qui sont commercialement viables pour qu'elles soient gérées et financées par les usagers. Celles qui ne sont pas commercialement viables (principalement les routes locales, municipales et éloignées) continueraient d'avoir besoin d'une certaine aide financière directe de l'État, mais profiteraient aussi d'une gestion séparée, de l'utilisation de critères d'évaluation objectifs et d'une participation des usagers aux décisions sur la tarification et les dépenses. Voici les recommandations du Comité.

Recommandation 10.1

Le Comité recommande que les concepts d'organisme de financement et de gestion des routes et transports de la Banque mondiale et de la Nouvelle-Zélande soient adaptés au Canada en intégrant les principes suivants :

- **les usagers devraient payer les frais et droits appropriés pour l'utilisation de la route;**
- **les frais routiers devraient être établis en fonction des coûts imposés et, dans la mesure du possible, d'après la nature du véhicule, le type de route et le niveau de congestion;**
- **les gestionnaires du réseau routier devraient être chargés des décisions en matière de tarification et de dépenses;**
- **les usagers devraient prendre part aux décisions sur la tarification et les dépenses;**
- **les solutions de rechange offertes par d'autres modes de transport devraient pouvoir disputer les fonds routiers aux routes.**

Notes

[1] Longueur en kilomètres de routes à deux voies, plutôt qu'en kilomètres de routes. Chiffres tirés du document de Fred Nix, *Mécanismes de financement de rechange pour les routes*, produit pour l'ELTC, mars 2001, et du *Rapport annuel 1996* de Transports Canada, chapitre 7.

[2] L'équivalent d'un parcours *quotidien* de plus de quatre fois la distance entre la Terre et le Soleil.

[3] Selon la réglementation fédérale et les conventions de l'industrie, une variété de petits véhicules utilisés exclusivement ou principalement pour le transport privé de personnes sont classés parmi les « camions légers » (fourgonnettes, véhicules à usages multiples, véhicules loisir travail et camionnettes). Par souci de concision, nous avons utilisé le terme « voiture » ou « automobile » pour englober tous les véhicules utilisés à cette fin, et le terme « camion » pour désigner tous les véhicules servant au transport des marchandises.

[4] Prévisions du Conference Board du Canada tirées du rapport *Transport des marchandises : tendances et prévisions jusqu'en 2015* produit par TAF Consultants pour Transports Canada, mars 2000.

[5] U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, *Highway Statistics*, publication annuelle.

[6] Prévisions de croissance par ville tirées de l'*Utilisation éventuelle de corridors ferroviaires abandonnés pour le transport par chemin de fer régional*, document de recherche produit par Lehman et ses associés pour l'ELTC, avril 2001.

[7] TAF Consultants, *Transport des marchandises : tendances et prévisions jusqu'en 2015*, rapport produit pour Transports Canada, mars 2000.

[8] Ces chiffres n'incluent pas certaines dépenses consacrées aux routes, par exemple les services de police, ou les travaux de sécurité, d'application de la loi et d'élaboration de politiques réalisés dans les provinces en collaboration avec les sociétés d'assurance automobile provinciales.

[9] Produit des taxes permettant de réaliser des recettes «spéciales» ou supplémentaires sur les carburants routiers, c'est-à-dire supérieures à celles que produiraient les taxes de vente normales sur d'autres biens. Pour la même raison, seules les taxes d'accise fédérales sur les carburants sont prises en compte, et non la TPS, puisque cette dernière ne génère aucune recette supplémentaire.

[10] Le tableau des dépenses par palier de gouvernement est plus complexe que le tableau présenté dans ce rapport. En fait, il n'existe aucune série de comptes qui permettrait de déterminer avec certitude que tel palier paie pour telle route. Il semble probable que certains gouvernements provinciaux et territoriaux dépensent considérablement moins par rapport à ce qu'ils reçoivent en droits et taxes, et que les taxes locales servent à payer une plus grande part du coût total des routes.

[11] Compte tenu de l'équipement présentement utilisé et des coefficients de remplissage actuels, les trains interurbains au Canada ne sont pas plus avantageux que les véhicules privés sur le plan des émissions atmosphériques. Par contre, ils semblent permettre une certaine réduction de la congestion dans les grandes villes en période de pointe. Voir le chapitre 17.

[12] F. Nix, M. Boucher et B. Hutchinson, « Le coût du réseau routier », dans *Directions : le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, volume 4, p. 1053–1192, Ottawa, 1992.

[13] Les recherches universitaires laissent entendre que les frais de congestion donneraient le signal d'investissement et fourniraient en même temps les fonds nécessaires pour aller de l'avant. Voir K. Small, C. Winston et C. Evans, *Road Work — A New Highway Pricing and Investment Policy*, Brookings Institution, 1989; et D. Newbery, « The case for a public road authority », dans *Journal of Transport Economics and Policy*, 28/3, septembre 1994, p. 235–253. Sous un régime de gestion pratique respectant les champs de compétence actuels, seuls les tronçons de routes interurbaines traversant les villes seraient inclus dans la gestion des « routes », et les frais de congestion imposés sur ces tronçons pourraient en toute

légitimité être ajoutés aux fonds d'investissement dans l'infrastructure routière. Les autres routes municipales seraient gérées par les administrations municipales, qui auraient à décider comment utiliser les recettes provenant des frais de congestion.

[14] Voir en particulier I. G. Heggie et P. Vickers, *Gestion financière et financement des routes*, rapport technique n° 409 de la Banque mondiale, Washington, Banque mondiale, 1998; et K. M. Gwilliam et Z. Shalizi, *Road Funds, User Charges and Taxes*, rapport TWU-26, Washington, Banque mondiale, 1997.

[15] Voir Hickling Lewis Brod Inc., *Analyse des avantages du réseau routier national pour les usagers de la route*, Étude sur la politique routière nationale, Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière, septembre 1998. Les avantages relevés équivalent à près de 30 milliards $ avec un taux d'actualisation de 5 p. 100 par an, mais à seulement 18 milliards $ avec un taux de 10 p. 100, qui demeure toujours le taux recommandé par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans l'évaluation des investissements de l'État.

[16] Conclusion de la nouvelle analyse de la proposition initiale tirée par ADI Limited dans *Analyse des propositions sur le réseau routier national*, rapport RR-12, Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, Ottawa, 1992.

[17] Cette hypothèse semble bien fondée, non seulement en raison du niveau actuel des recettes par rapport à celui des dépenses, mais aussi parce que le réseau pourrait exploiter son monopole. Les organismes devraient avoir pour mandat d'établir un régime de tarification fondé sur des principes d'efficacité.

[18] Ministère des Finances, *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises* (comité Mintz), décembre 1997.

[19] Table des transports, Élaboration de la Stratégie nationale sur le changement climatique, *Les transports et le changement climatique : Options à envisager*, Transports Canada, novembre 1999.

[20] Le Comité est d'accord avec la conclusion du comité Mintz que les taxes existantes devraient être remplacées par des écotaxes d'application plus vaste.

Chapitre 11
Traversiers, autocars et trains voyageurs

Dans son mémoire, un groupe de quatre associations de l'industrie de l'autocar a demandé au Comité de déterminer si le gouvernement avait une vision et une stratégie globales clairement définies pour le transport des voyageurs au Canada. Il y a plus de dix ans, le gouvernement au pouvoir a reconnu l'absence d'une politique nationale cohérente en créant la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada. Bon nombre des recommandations de la Commission ont été mises en œuvre, et le gouvernement fédéral continue d'appuyer le réseau du transport voyageurs de façons diverses. Il reste cependant qu'aucune politique nationale n'a encore été formulée sur le sujet.

Ce chapitre examine la situation des traversiers, des autocars et des trains voyageurs, ainsi que les subventions qui leur sont versées. Le gouvernement fédéral fournit (ou fournissait jusqu'à récemment) de l'aide financière aux services et aux infrastructures de transport voyageurs sous différentes formes, comme les subventions aux services de trains voyageurs et aux traversiers, aux aéroports et à quelques routes et ponts fédéraux. De leur côté, les provinces et les municipalités subventionnent les services ferroviaires interurbains, certains traversiers et aéroports, quelques services d'autocars interurbains ou ruraux, ainsi que les transports urbains. Lorsque les recettes ne suffisent pas à couvrir les coûts de l'infrastructure routière, particulièrement dans le cas des régions éloignées et des routes à faible densité de trafic — l'infrastructure et le mode de transport sont également subventionnés.

Le secteur du transport voyageurs au Canada a beaucoup évolué, et les subventions fédérales représentent aujourd'hui une fraction minime du niveau de financement d'il y a dix ans. Le déficit annuel relatif aux services voyageurs fournis par VIA Rail a été réduit de moitié pour s'établir à 170 millions $, le nombre de traversiers subventionnés par le gouvernement fédéral a été considérablement réduit, et la cession des aéroports est devenue le mot d'ordre. Aujourd'hui, les subventions se limitent en grande partie à assurer l'accessibilité des transports aux communautés éloignées.

Le Comité est impressionné de voir à quel point les services toujours exploités par le gouvernement ont gagné en efficacité au fil des ans. Le

principe de recouvrement des coûts se répand, et les pratiques coûteuses ou dépassées ont été remplacées par des modes et des arrangements institutionnels plus efficaces et plus économiques.

Le Comité reconnaît que les fonds destinés aux subventions au transport voyageurs sont limités et que les besoins et les avantages d'un financement public ont changé. Par exemple, le secteur aérien a mûri et devrait maintenant pouvoir s'autofinancer sans recourir autant aux subventions, mais d'autres services voyageurs à faible trafic nécessitent des subventions. De l'avis du Comité, il faudrait procéder à un examen périodique rigoureux des coûts et des avantages socio-économiques découlant des subventions présentement versées au transport voyageurs par rapport aux autres possibilités de financement par subvention.

Il faudrait également établir un ou plusieurs mécanismes institutionnels appropriés qui permettraient de mettre en œuvre ces processus d'examen et de réaffectation des ressources. Le Comité suggère que certains services voyageurs subventionnés pourraient être retirés du gouvernement fédéral, au moyen d'un transfert de fonds initial négocié et de fonds ultérieurs de la part des organismes de financement des routes et des transports proposés au chapitre 10. Les décisions concernant le mode à utiliser, le niveau de service et même le choix du transporteur donneraient probablement de meilleurs résultats si les communautés locales et régionales visées participaient plus directement au processus.

Traversiers

Tendances et situation actuelle

Plus de 200 liaisons par traversier sont offertes dans les eaux canadiennes, services intérieurs et internationaux compris. Les principaux exploitants de traversier au Canada ont transporté environ 39,2 millions de passagers et 15,3 millions de véhicules en 1999, un peu plus seulement qu'en 1989. Le trafic des traversiers est plus élevé dans l'Ouest que dans toute autre région, principalement parce qu'on y trouve le plus gros exploitant de traversier au Canada, BC Ferries, qui a transporté 54 p. 100 du trafic passagers et 51 p. 100 du trafic véhicules de tout le pays.

Structure de l'industrie

Le gouvernement fédéral, en grande partie par l'entremise de Marine Atlantique, a longtemps soutenu les services de traversier dans le Canada

Atlantique. Vers la fin des années 1990, cependant, l'industrie a changé radicalement :

- Les services de traversier sur la côte sud de Terre-Neuve ont été transférés à la province, puis réduits considérablement. Les fonds du gouvernement fédéral ont dès lors été consacrés à l'amélioration du réseau routier et à d'autres priorités provinciales.
- Le gouvernement fédéral a réduit ses subventions aux traversiers du Labrador et réalisé des économies importantes lorsque le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a pris en charge les services de traversier au Labrador, en contrepartie d'une subvention unique de 340 millions $. Une partie de cette somme a été investie dans la nouvelle route Trans-Labrador.
- Le service de traversier assuré par le gouvernement fédéral à l'Île-du-Prince-Édouard a été remplacé par un pont à péages exploité sur une base commerciale selon le principe de recouvrement des coûts (paiements en capital tirés des fonds fédéraux). Des améliorations importantes ont été apportées au niveau du temps de déplacement et de la commodité. Le traversier a été vendu à un exploitant privé qui, aujourd'hui, l'utilise pour fournir un autre service dans l'Atlantique.
- Deux services de traversier de Marine Atlantique ont été transférés au secteur privé. Bays Ferries Ltd. exploite maintenant les liaisons Digby (N.-É.)-Saint John (N.-B.) et Yarmouth (N-É.)-Bar Harbour (Maine).

Les services de traversier fournis par BC Ferries sur la côte ouest sont subventionnés en partie par le gouvernement fédéral sous forme de subvention annuelle versée à la province de la Colombie-Britannique (présentement 22 millions $).

Depuis 1997, le gouvernement fédéral a pu réduire considérablement ses subventions tout en maintenant un bon niveau de service, même que dans certains cas, il y a eu amélioration. Certains exploitants de services de traversier commercialisés ont réussi à exercer leur activité à un coût moindre, réduisant ainsi leurs besoins en subventions, et ils ont même augmenté leur clientèle et enregistré des profits.

Les subventions qui continuent à être versées aujourd'hui sont destinées en majeure partie aux services entre Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse à l'égard desquels le gouvernement a une obligation constitutionnelle (du moins pour la liaison principale ouverte à longueur d'année)[1]. Il semble

toutefois que les principes d'entrepreneurship et d'innovation pourraient très bien s'appliquer à ces services également (p. ex. les appels d'offres ou les itinéraires de rechange). Le Comité suggère que ces possibilités soient explorées.

> **Recommandation 11.1**
> **Le Comité appuie les initiatives visant à réduire les subventions aux services de traversier, et il recommande de continuer à appliquer dans ce secteur les principes de la commercialisation et du transfert des responsabilités décisionnelles aux autres paliers de gouvernement en ce qui concerne les services locaux.**

Services d'autocars

Un transporteur dont les activités dépassent les frontières d'une province ou d'un territoire est considéré comme une entreprise extra-provinciale de transport par autocar soumise à la réglementation fédérale. Cependant, en vertu de la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, les provinces se sont vues déléguer le pouvoir de réglementer ces transporteurs extra-provinciaux. L'industrie extra-provinciale du transport par autocar (c.-à-d. transport interurbain) est assujettie à différents degrés de réglementation économique, selon la province ou le territoire.

Les divergences d'opinions entre les administrations et l'industrie sur les politiques publiques appropriées nuisent aux efforts pour régler la fragmentation réglementaire caractérisant l'industrie de l'autocar. En avril 2001, le ministre des Transports a soumis au Comité sénatorial des transports une série de question au sujet de l'industrie de l'autocar et de sa réglementation. Le Comité ne cherche aucunement à chevaucher les travaux du Comité sénatorial, mais s'il avait passé outre au transport par autocar, il aurait laissé un vide évident dans la démarche cohérente qu'il recommande. Dans leurs mémoires et témoignages, des représentants de l'industrie de l'autocar ont pressé le Comité de reconnaître l'importance de l'autocar et de bien tenir compte des questions modales et intermodales qui auront un impact sur l'avenir de cette industrie au Canada.

Réglementation de l'industrie de l'autocar

Questions clés que le ministre des Transports a invité le Comité sénatorial des transports à examiner en avril 2001 :

- Est-ce que la réglementation économique de l'industrie convient toujours aujourd'hui? Est-ce qu'une partie ou l'ensemble de l'industrie devrait être déréglementée maintenant, ou dans un avenir prévisible?
- Les écarts entre les régimes provinciaux établis au cours des dix dernières années nuisent-ils à l'industrie de l'autocar et/ou au public voyageur? Si oui, comment remédier à la situation? Quel palier de gouvernement devrait prendre les mesures correctives qui s'imposent?
- Est-ce que les services d'autocar réguliers traditionnels offrent la meilleure option pour desservir les régions rurales et les petites collectivités? Y aurait-il d'autres façons de faire? Quelle politique gouvernementale serait le mieux en mesure d'appuyer les services aux régions rurales et aux petites collectivités?
- Dans quelle mesure peut-on espérer renverser le déclin de la clientèle qui sévit depuis longtemps dans le secteur des autocars réguliers?
- Quel a été l'impact de la rationalisation de l'industrie au cours des dix dernières années? Faudrait-il que le gouvernement porte une attention particulière à cette rationalisation apparente qui se poursuit?
- Quel est le rôle de l'industrie de l'autocar dans une stratégie canadienne globale traitant des aspects environnementaux des transports?
- Faudrait-il apporter des changements aux normes nationales sur la sécurité des transporteurs routiers pour mieux tenir compte des besoins de l'industrie de l'autocar?

Questions de politique publique

Toute politique fédérale ayant pour but de créer un régime de réglementation national harmonisé pour l'industrie de l'autocar reposerait sans doute sur l'un ou l'autre des principes suivants :

- **les provinces continueraient à réglementer l'industrie d'une façon autonome, conformément aux pouvoirs qui leur ont été délégués, en prenant peut-être l'engagement de négocier l'harmonisation volontaire par l'intermédiaire d'un organisme de consultation permanent fédéral-provincial ou d'un processus multilatéral quelconque;**
- **une série de mesures fédérales s'enchaîneraient dans le but de supprimer les restrictions quant à l'accès aux marchés et à la tarification, quoique les autocaristes publics seraient probablement tenus de remplir des normes minimales de sécurité, de compétence et de rendement.**

Le Comité a décidé de ne formuler aucune recommandation sur la question de savoir si la *Loi de 1987 sur les transports routiers* devrait être modifiée par la suppression ou l'assouplissement des contraintes réglementaires d'accès aux marchés de l'autocar. Cette question figure d'ailleurs au premier rang de la liste des questions clés soumises par le ministre des Transports, et le Comité n'a aucunement l'intention de supplanter le Comité sénatorial. Cependant, si jamais le gouvernement décidait de franchir cette étape difficile, le Comité aurait quelques suggestions.

Dans leurs mémoires, l'industrie de l'autocar et les provinces ont fait part de diverses préoccupations concernant la déréglementation des services d'autocar. Si jamais il y avait déréglementation, les recommandations du Comité relativement à d'autres modes, ou à l'infrastructure et au transport des voyageurs en général, viendraient résoudre ou atténuer ces préoccupations :

- Certaines provinces craignent que, sans l'interfinancement des liaisons rentables, les marchés à faible densité perdront de la clientèle. Le Comité suggère que ces services d'autocar pourraient relever du mandat des nouveaux organismes provinciaux/territoriaux chargés du financement et de la gestion des routes et des transports qu'il est recommandé d'établir. Les services d'autocar existants et nouveaux qui procurent des avantages sociaux valables en fournissant un accès rural seraient admissibles au financement, d'après les critères établis par les organismes.

- Certains représentants de l'industrie de l'autocar déplorent qu'il n'existe aucune politique cohérente sur le transport des voyageurs au Canada et, surtout, qu'ils aient à concurrencer des services ferroviaires subventionnés. Les recommandations du Comité au sujet d'une politique sur les routes et les transports, ainsi que celles concernant la commercialisation et le recouvrement intégral des coûts pour les services de VIA Rail, devraient rétablir l'équilibre concurrentiel entre l'autocar et le chemin de fer.

- Certains craignent que l'assouplissement des conditions d'accès concurrentiel aux marchés de l'autocar risque d'entraîner des abus. Pour régler le problème, il suffirait d'instaurer le processus simple de délivrance des licences proposé par le Comité. Ce processus reposerait sur des critères tels que la sécurité et la capacité financière, les itinéraires, la transparence des prix et des horaires, et les avis obligatoires en cas d'abandon d'itinéraire ou de changement d'horaire.

La fragmentation réglementaire que connaît présentement l'industrie de l'autocar est de toute évidence une source de préoccupation.

Recommandation 11.2
Le Comité recommande que le ministre des Transports poursuive le processus qu'il a entamé pour régler la question de la fragmentation réglementaire dans l'industrie de l'autocar.

Le Comité croit que la sécurité ne doit en aucun temps être compromise.

Recommandation 11.3
Le Comité recommande que le Code national de sécurité soit structuré de manière à ce que tous les véhicules transportant des passagers payants soient assujettis à une réglementation uniforme qui tient compte de l'envergure des activités et de l'exposition au risque, et non pas seulement de la taille des véhicules.

Enfin, le Comité constate que toutes ces recommandations sont réalisables sans qu'aucun changement ne soit apporté aux pouvoirs de réglementation délégués aux provinces.

Services de transport ferroviaire interurbain des voyageurs

Le secteur du transport ferroviaire interurbain des voyageurs connaît un ralentissement depuis longtemps déjà. Dans l'ensemble, très peu de services ferroviaires sont véritablement rentables, et les profits de ceux qui le sont servent souvent à financer ceux qui ne le sont pas. Partout dans le monde, de nombreux services ferroviaires voyageurs ont été abandonnés. Parmi les services qui existent encore, certains ont été conservés pour des raisons de pure inertie, alors que dans d'autres cas, on a délibérément choisi de maintenir les services ferroviaires en place ou encore de les améliorer ou d'en établir de nouveaux.

Le train rapide est une réalisation technologique fort impressionnante. En Europe et au Japon, on qualifie le train rapide d'entreprise à succès, même quand les recettes ne suffisent pas à assurer un bon rendement du capital investi. C'est que la valeur implicite des économies réalisées au niveau de la congestion de l'espace aérien et des routes, des dégâts environnementaux et des avantages sociaux est réputée excéder les coûts financiers (subventions).

Au Canada, la majorité des services ferroviaires interurbains sont assurés par le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de VIA Rail Canada. En outre, quatre transporteurs de la catégorie II (publics et privés) fournissent des services voyageurs d'envergure — BC Rail, Ontario Northland, Algoma Central, et le Chemin de fer Quebec North Shore and Labrador (les trois derniers transporteurs

reçoivent encore aujourd'hui des paiements fédéraux pour couvrir leurs coûts). Un service de style différent est fourni sur une base commerciale par Rocky Mountaineer Railtours Ltd.

En 1999, l'industrie ferroviaire a transporté un peu plus de 4,1 millions de voyageurs. VIA Rail a assuré à elle seule le transport de 92 p. 100 de ce trafic, tandis que les quatre compagnies de la catégorie II ont transporté le reste[2]. En 2000, VIA a transporté 3,95 millions de voyageurs, générant des recettes de plus de 240 millions $ — une hausse de 9 p. 100 par rapport à 1999[3]. VIA utilise chaque semaine 462 trains qu'elle forme à partir de ses 72 locomotives et 309 voitures de voyageurs.

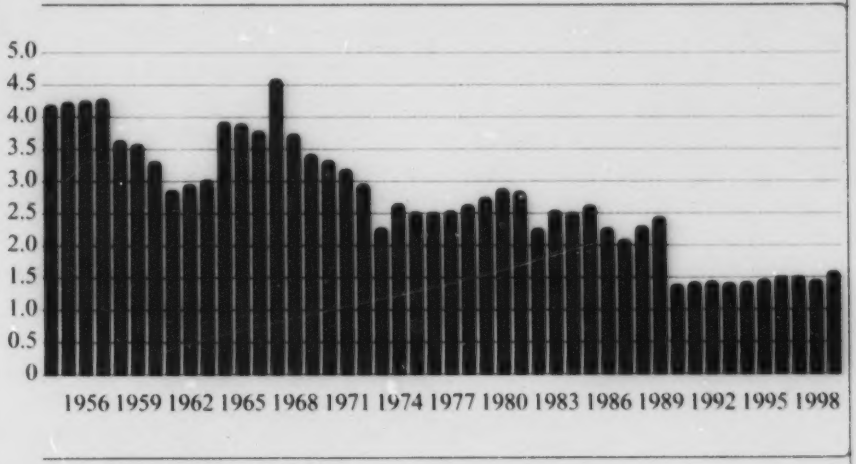
Le niveau d'utilisation des services ferroviaires interurbains a diminué considérablement depuis le milieu du siècle dernier, phénomène qui s'explique par le nombre croissant de propriétaires de voiture et par l'expansion de l'industrie aérienne. Lorsque le financement de VIA Rail a été réduit en 1990, l'entreprise a connu une chute importante au niveau des voyageurs-kilomètres. Depuis lors, la clientèle a légèrement augmenté. La figure 11.1 illustre cette tendance à la baisse qui s'est dessinée entre 1954 et 1999.

Entre 1990 et 2000, VIA a augmenté ses recettes de 69 p. 100 et sa clientèle de 20 p. 100, et elle a plus que doublé sont ratio d'exploitation. Au cours de la même période, le gouvernement a réduit son financement d'exploitation (à l'exclusion du capital) de 410 millions $ à 170 millions $, une baisse de 59 p. 100[4].

VIA utilise une stratégie de gestion du rendement qui lui permet d'affecter les sièges disponibles à ses divers plans tarifaires de manière à maximiser ses recettes. Grâce à cette stratégie, VIA a connu une croissance de rendement de 36 p. 100 entre 1990 et 2000. Au cours de la même période, ses recettes tirées du transport voyageurs ont augmenté de 63 p. 100 et sa clientèle de 20 p. 100.

Les dirigeants de VIA Rail ont recommandé l'adoption d'une loi qui améliorerait le mode de gestion de l'entreprise et définirait plus clairement les objectifs du gouvernement en matière de transport ferroviaire des voyageurs. Le Comité comprend qu'en étant assurée d'un engagement à plus long terme, VIA Rail pourrait arriver à une planification plus efficace. Aussi le Comité est-il d'avis que cette loi devrait être adoptée dès que les étapes préliminaires décrites ci-dessous auront été prises.

Transport ferroviaire interurbain — voyageurs-kilomètres 1954–1999



Source: Statistique Canada 52-216.

Selon la proposition du Comité, tous les services présentement fournis par VIA, ainsi que les nouveaux services susceptibles de lui être confiés, seraient évalués et comparés à d'autres possibilités de financement. Là où la chose est possible, il faudrait procéder par appel d'offres de sorte que tous les modes aptes à remplir les critères de service demandés puissent soumissionner. (Dans certains cas, ce processus aurait pour effet de limiter les propositions au mode ferroviaire.)

Les services ferroviaires voyageurs au Canada ne sont qu'un mince reflet du réseau qui existait à l'époque des années 1950. Si le chemin de fer a longtemps été le choix des voyageurs canadiens sensibles aux prix des déplacements de longue distance, il n'a pas réussi à égaler les tarifs aériens transcontinentaux au cours des deux dernières décennies. Aujourd'hui, c'est avec grande difficulté que VIA essaie d'égaler les tarifs aériens offerts sur les liaisons de moyenne distance entre le Canada central et les Maritimes. Un marché que le chemin de fer finira par perdre.

Comme l'avion est plus rapide et qu'il coûte moins cher en main-d'œuvre par passager-kilomètre, il est difficile d'imaginer que cette tendance puisse un jour se renverser. Par exemple, la liaison Montréal-Halifax pourrait très bien être convertie en service touristique ou en service local faisant concurrence à l'autocar dans les Maritimes et au Québec, mais il est peu

probable qu'elle reprenne un jour une place prépondérante sur le marché interurbain Montréal-Maritimes. Et nous pourrions tirer des conclusions similaires pour le service transcontinental dans l'Ouest.

Justification des subventions à VIA Rail

Pourquoi les trains voyageurs interurbains qui font concurrence à d'autres modes de transport commerciaux (avion et autocar) devraient-ils être subventionnés? Cette question n'a pas été abordée explicitement dans les documents gouvernementaux traitant des décisions sur le financement de VIA. Certains prétendent que les trains voyageurs doivent continuer à recevoir des subventions, d'une part, en raison des avantages environnementaux qu'ils procurent comparativement à d'autres modes et du fait qu'ils desservent les voyageurs à faible revenu et, d'autre part, parce que des subventions sont versées aussi à l'infrastructure destinée aux automobiles et aux autocars. Or, aucune preuve tangible n'appuie ces arguments.

En 1992, la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada (créée principalement pour décider de l'avenir du transport ferroviaire voyageurs) avait conclu que, même en tenant compte des risques d'accident, des dégâts environnementaux et des coûts de l'infrastructure routière, les coûts sociaux à l'échelle du réseau par voyageur-kilomètre du chemin de fer étaient trois fois plus élevés que ceux de la voiture et quatre fois plus élevé que ceux de l'autocar. Même pour la liaison Montréal-Toronto, les coûts sociaux du train étaient deux fois plus élevés que ceux de la voiture et trois fois plus que ceux de l'autocar. Bien que les calculs exacts des coûts sociaux soulèvent des débats, la conclusion saute aux yeux : les subventions ne peuvent être justifiées par les écarts dans les coûts sociaux des différents modes.

La Table des transports et du changement climatique a indiqué dans son rapport que le transport ferroviaire interurbain à l'échelle du réseau utilise un peu plus de carburant et produit un peu plus de gaz à effet de serre par passager-kilomètre que la voiture servant aux déplacements interurbains, et presque cinq fois plus que l'autocar[5]. L'estimation pour la voiture s'établit à 110 grammes/passager-kilomètre, d'après les hypothèses et les modèles établis pour la Table[6]. Dans le cas de l'autocar, l'estimation équivaut à 26 grammes/passager-kilomètre. Pour le transport ferroviaire interurbain, le rapport donne une moyenne de 123 grammes/passager-kilomètre, d'après les statistiques publiées pour la consommation de carburant par les trains voyageurs et pour les passagers-kilomètres en 1997[7]. D'après les données

récentes de Transports Canada sur la consommation de carburant et le trafic, la moyenne à l'échelle du réseau se serait établie à environ 130 grammes en 1997, les services de corridor de VIA s'attribuant à eux seuls environ 118 grammes par passager-kilomètre, chiffres qui demeurent étonnamment pires que ceux de l'autocar[8]. Ces données s'expliquent par le matériel et les coefficients de remplissage moyens de VIA, comparativement à la technologie améliorée dans le secteur des voitures. Si environ 70 p. 100 des sièges disponibles dans le corridor étaient occupés[9], les émissions par siège-kilomètre seraient d'environ 80 grammes. Ce niveau d'émission serait encore trois fois plus élevé que la moyenne des autocars, et il pourrait être atteint par la voiture si elle augmentait à 3 son coefficient de remplissage moyen.

La répartition du revenu des voyageurs ferroviaires peut être établie à partir des estimations de Statistique Canada sur les dépenses des ménages : 40 p. 100 des recettes ferroviaires proviennent des ménages faisant partie du quintile de revenu supérieur et seulement 7 p. 100 proviennent des ménages du quintile de revenu inférieur[10]. Les ménages du quintile supérieur consacrent une plus grande part de leur revenu au transport ferroviaire que les ménages du quintile inférieur. Les subventions au transport ferroviaire sont donc reçues de façon non proportionnelle par les ménages à revenu élevé.

Il faut noter que certains des services ferroviaires subventionnés assurent l'accessibilité aux personnes et aux communautés qui n'ont aucun autre mode de transport pratique à leur disposition. En outre, étant donné ses particularités physiques, le train s'avère plus pratique et plus confortable que l'avion ou l'autocar pour les voyageurs ayant des besoins particuliers.

Un avenir pour les services de VIA Rail

Même si certains trains de VIA servent à plusieurs fins à la fois, une analyse prospective des services ferroviaires voyageurs au Canada permettrait de les diviser en trois catégories :

- les services principalement axés sur le tourisme;
- les services assurant l'accès aux collectivités éloignées;
- les services dont la vitesse, le confort et les commodités devraient permettre aux exploitants de se tailler une place sur le marché du transport *interurbain* entre les autocaristes à bas prix et les transporteurs aériens à prix élevé, et inciter les voyageurs à délaisser la voiture au profit du transport ferroviaire, en ayant pour effet notamment d'alléger la congestion dans le corridor Québec-Windsor.

Services offrant un potentiel touristique

VIA a créé le service touristique Rocky Mountaineer en 1988. Après une année de succès financier, le service a été privatisé en 1989, et aujourd'hui, il partage le marché touristique Alberta/Colombie-Britannique avec le service interurbain de VIA. Rocky Mountaineer est un produit touristique qui offre beaucoup plus qu'une excursion en train dans les montagnes. Depuis son arrivée sur ce marché, l'entreprise Rocky Mountaineer Railtours a constaté que la clientèle de VIA pour la liaison Edmonton-Côte Ouest, surtout pendant la période de pointe l'été, consiste principalement de touristes étrangers, et que VIA a accès aux lignes du CN et de CFCP à des prix qui ne sont pas totalement compensatoires.

Si VIA exploitait strictement un service touristique, il serait facile pour le Comité d'accepter d'emblée l'allégation de concurrence déloyale avancée par Rocky Mountaineer. Cependant, VIA doit forcément transporter des voyageurs locaux. Il ne serait pas surprenant non plus d'apprendre que le service Edmonton-Vancouver de VIA a lui aussi pris une orientation touristique. Si c'est le cas, il faudrait revoir la subvention qui lui est accordée.

> **Recommandation 11.4**
> **Le Comité recommande d'examiner les services actuels de VIA afin de déterminer dans quelle mesure ils sont devenus des produits de tourisme et, s'il y a lieu, de désigner les services à vocation touristique.**

L'examen viserait à recueillir les données sur les voyageurs autres que les touristes et à évaluer les autres modes de transport offerts à ces voyageurs. Les services désignés comme étant essentiellement touristiques devraient être commercialisés suivant le modèle de Rocky Mountaineer (c'est-à-dire vendus, confiés à contrat au secteur privé, ou exploités comme entreprise distincte sans subvention). Il va de soi que VIA devrait pouvoir livrer une concurrence équitable sur ces marchés. Il est presque certain que les liaisons Edmonton-Vancouver et Victoria-Courtenay seraient désignées comme services touristiques. Il en serait probablement de même pour tout ou partie de la liaison Jasper-Prince Rupert. Quant à la liaison Montréal-Halifax et au service à Gaspé, ils pourraient fort bien devenir des routes touristiques rentables si des changements étaient apportés aux horaires de service, au matériel et aux services touristiques complémentaires.

Il ne faudrait pas écarter la possibilité d'établir de nouveaux services touristiques ferroviaires. La route Toronto-Sudbury-Thunder Bay-Winnipeg,

en totalité ou en partie, pourrait offrir des perspectives touristiques tout aussi intéressantes que le service Rocky Mountaineer. Le paysage en bordure de la ligne du CFCP au nord du lac Supérieur est tout aussi spectaculaire que celui des Rocheuses. VIA ne circule pas sur cette ligne pour l'instant; elle utilise la ligne du CN en direction nord, où le service transcontinental est combiné aux voies d'accès aux communautés locales éloignées.

Le corridor Québec-Windsor

Environ 85 p. 100 de la clientèle de VIA Rail se retrouve dans le sud de l'Ontario et du Québec, plus précisément dans ce qu'on appelle le corridor Québec-Windsor. Dans ce corridor, VIA fait essentiellement concurrence aux transporteurs aériens pour ce qui est du trafic longue distance acheminé entre les grandes villes, et aux autocaristes pour ce qui est des déplacements de courte et de moyenne distance. Voici un aperçu de la part de marché des différents transporteurs publics, tel que fourni dans le mémoire de VIA (le tableau exclut les véhicules automobiles, mode de transport le plus utilisé).

Liaisons	VIA (%)	Transporteurs aériens (%)	Autocaristes (%)
Montréal-Toronto	29	63	8
Ottawa-Toronto	22	63	15
Toronto-Windsor	39	39	22
Montréal-Québec	25	13	62
Montréal-Ottawa	31	7	62

L'industrie de l'autocar soutient que les services ferroviaires voyageurs qui sont subventionnés, particulièrement dans le corridor, constituent une concurrence déloyale.

Dans son mémoire, VIA a annoncé que 176 des 402 millions $ en nouveau capital public seront investis dans la croissance, c'est-à-dire dans l'expansion des services. Les investissements permettront notamment d'améliorer l'infrastructure et d'acheter du nouveau matériel roulant pour l'exploitation de services de train additionnels. Dans le corridor Québec-Windsor, VIA a l'intention d'offrir des services à toutes les heures ou presque, des trains plus rapides et plus de trains de messageries. Le nombre de trains par jour augmentera entre 25 p. 100 (Windsor-Toronto et Montréal-Québec) et

60 p. 100 (Ottawa-Toronto). De toute évidence, le transport ferroviaire deviendra un sérieux concurrent dans le corridor, et l'industrie de l'autocar craint avec raison l'impact que cette concurrence aura pour elle, du moins à court terme. Pourtant, cette croissance est sans doute nécessaire si l'industrie ferroviaire tient à se libérer un jour de l'étau financier qui l'empêche présentement d'atteindre le seuil de rentabilité.

En termes de recouvrement des coûts, VIA prévoit que ces investissements feront augmenter le nombre de trains de 25 p. 100, le nombre de sièges de 40 p. 100, et le nombre de clients (voyageurs-milles) de 38 p. 100 d'ici 2006. Au cours de la même période, VIA compte accroître ses recettes de 70 p. 100, dont 20 p. 100 seraient attribuables à la croissance du marché en général et 40 p. 100 à l'instauration de nouveaux services de train et de nouvelles initiatives d'expansion.

Le Comité estime cependant que les services n'atteindront jamais le seuil de rentabilité à moins que l'emprise ferroviaire, le matériel roulant et les pratiques d'exploitation ne soient améliorés pour permettre aux trains de circuler à plus grande vitesse dans le corridor. Nous pressons le gouvernement et VIA de revoir sérieusement tout projet d'investissements futurs à la lumière de la recommandation suivante :

> **Recommandation 11.5**
> **Le Comité recommande une politique de recouvrement intégral des coûts pour le corridor ferroviaire Québec-Windsor ainsi que sa commercialisation.**
>
> **Dans un première étape, tout ce qui concerne l'exploitation du corridor devrait être séparé des autres services de VIA sur le plan organisationnel. Il faudrait que les dirigeants de VIA s'orientent vers la commercialisation et qu'ils fassent rapport des progrès en matière de recouvrement des coûts pour chacun des services fournis dans le corridor, selon une méthode de répartition intégrale des coûts. Il faudrait également qu'ils soient autorisés à mettre fin aux services non rentables.**

Pour que le corridor soit un succès, il faudra une gestion très ferme et parfaitement focalisée. Il y aurait aussi la possibilité de céder l'exploitation de certains services qui ne sont pas rentables, ce qui réduirait la taille du corridor à gérer. S'il s'avérait impossible de conserver tout le corridor actuel en tant que réseau commercial viable, le gouvernement pourrait tout autant

s'enorgueillir d'avoir créé un corridor efficace et rentable, quoique de moindre envergure.

Recommandation 11.6
Le Comité recommande que lorsque les services du corridor Québec-Windsor auront été séparés des autres services présentement exploités par VIA Rail, une loi soit adoptée afin de donner à l'entité assurant les services dans le corridor la latitude commerciale voulue pour devenir autosuffisante et le demeurer.

Desserte des communautés éloignées

VIA Rail exploite divers services qui ont été retenus parce qu'ils assurent l'accès aux communautés n'ayant à leur disposition aucun autre mode de transport pratique. Dans d'autres cas, par exemple les trains transcontinentaux à l'ouest de Capreol (près de Sudbury), le service aux communautés éloignées est fourni essentiellement comme sous-produit. On dit généralement qu'une région est « éloignée » lorsqu'elle n'a pas accès à une route publique ouverte à longueur d'année reliée au réseau routier continental. Un deuxième critère, bien sûr, est le fait qu'une ligne ferroviaire serve à l'exploitation d'un service voyageurs qu'elle a traditionnellement toujours desservi. En général, les communautés sont très petites. Le seul centre important est Churchill (population de 800 habitants l'hiver et de 1 200 l'été). Dans certains cas, comme dans celui de Churchill par exemple, les communautés éloignées ont accès à un service aérien régulier efficace. Parfois, l'accès est possible uniquement par hélicoptère et hydravion.

Il n'existe aucune définition officielle de ce que constitue l'accessibilité adéquate pour les communautés éloignées, mais les gouvernements ont adopté comme pratique d'offrir à ces communautés l'accès à divers services (p. ex. médicaux et éducatifs) même s'ils n'en recouvrent pas les coûts. Certaines subventions aux services ferroviaires dans les communautés éloignées demeurent essentielles. La question est de savoir quel niveau de subventions est raisonnable et s'il existe des moyens plus économiques d'assurer une accessibilité adéquate.

Les coûts et les recettes de VIA Rail, par services, sont confidentiels. Cependant, à partir des données de 1990, la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada (CRTVC) avait déterminé que les subventions variaient entre 0,78 $ et 11,00 $ par voyageur-kilomètre, la moyenne étant de 1,44 $[11]. Le taux de recouvrement des coûts d'exploitation variait de 2 p. 100 à 10 p. 100, la moyenne étant de 7 p. 100. Les services en

régions éloignées pour lesquels la CRTVC avait calculé des subventions de 11,00 $ par voyageur-kilomètre n'existent plus aujourd'hui. C'est donc dire que la fourchette des subventions établie par la CRTVC à l'époque serait aujourd'hui de 0,78 $ à 3,45 $ (ce dernier montant s'applique à la liaison Sudbury-White River). Le recouvrement des coûts s'est peut-être amélioré depuis 1990, mais le niveau des subventions demeure toujours élevé.

Le Comité n'a pas examiné suffisamment en profondeur les circonstances particulières des services en régions éloignées de VIA Rail pour déterminer si, à son avis, d'autres réductions de services devraient être envisagées. Il est cependant en mesure de formuler l'observation qui suit. Les transports ont pris énormément d'essor depuis que les services ferroviaires subventionnés en régions éloignées ont été établis. Le transport aérien est généralement plus disponible et plus abordable. De nombreuses routes ont été construites, y compris des chemins d'exploitation forestière qui pourraient assurer l'accès à certaines collectivités apparemment captives du transport ferroviaire.

Recommandation 11.7

Le Comité recommande que chaque service ferroviaire actuellement subventionné pour assurer l'accès à des collectivités éloignées fasse l'objet d'un examen dans le but de déterminer ce qui suit :

- **le niveau d'isolement des collectivités desservies;**
- **si une contribution fédérale à l'amélioration de l'accès routier par la province visée pourrait constituer une solution plus efficace au problème de transport;**
- **si un service d'un autre mode fourni par le secteur privé (p. ex. avion ou autocar) pourrait s'avérer une meilleure solution que le transport ferroviaire;**
- **si le secteur privé serait en mesure de fournir sous contrat un service ferroviaire approprié à un coût moindre que VIA Rail.**

De toute évidence, les gouvernements provinciaux compétents devraient avoir leur mot à dire dans ces décisions, tout comme les autres parties concernées. Le Comité estime qu'on pourrait faire une comparaison plus rationnelle des subventions aux services en régions éloignées et des autres options de service — et, aussi, une comparaison plus globale avec les priorités provinciales sur le plan des dépenses consacrées aux transports — si la responsabilité et le financement des services éloignés étaient transférés aux provinces. Les suggestions du Comité formulées au chapitre 10 au sujet du financement et de la gestion des routes et des transports incluaient d'ailleurs

la possibilité de transférer cette responsabilité aux organismes de financement provinciaux/territoriaux proposés.

Le Comité estime que ces innovations dans le transport ferroviaire des voyageurs pourraient être mises en œuvre indépendamment des recommandations formulées à l'égard des autres modes. Cependant, étant donné les nouveaux organismes de financement provinciaux/territoriaux proposés au chapitre 10, une solution mieux intégrée aux services ferroviaires voyageurs serait possible. La responsabilité des services intra-provinciaux pourrait être transférée aux provinces. Il reviendrait dès lors à la province concernée de décider de l'avenir des services et des différentes options de transport.

Le Comité est également d'avis que les subventions versées aux services de banlieue de VIA, ou même à ses services long parcours, peuvent être tout à fait justifiables — et qu'elles le seront probablement encore plus dans l'avenir — étant donné qu'elles permettent de réduire ou d'éviter les coûts de congestion associés à l'utilisation de la voiture. Par conséquent, à titre de solutions de rechange à l'utilisation de la route, ces projets de soutien devraient être admissibles aux fonds administrés par les organismes de financement et de gestion proposés.

Recommandation 11.8
Le Comité recommande que la politique de commercialisation des services voyageurs, y compris la cession au secteur privé et à d'autres paliers de gouvernement, se poursuive. Là où les subventions fédérales au transport voyageurs sont jugées souhaitables, il faudrait réévaluer périodiquement cette aide financière et faire une analyse objective des transporteurs et des modes afin d'affecter les subventions de manière à perturber le moins possible le marché commercial.

Notes

[1] Il a également été suggéré que ces services obligatoires pourraient un jour être remplacés par un raccordement permanent entre Terre-Neuve et la côte continentale, au-dessus du détroit de Belle Isle, si jamais le volume de trafic le justifie.

[2] Rapport annuel de Transports Canada 2000, p. 157.

[3] VIA Rail, mémoire soumis pour l'ELTC, avril 2001, p. 1.

[4] *Ibid.*, p. 6.

[5] Table des transports et du changement climatique : *Les transports et le changement climatique : Options à envisager*, Transports Canada, novembre 1999, diagramme 2.6.

[6] Les modèles tenaient compte à la fois des voitures et des camions légers et prévoyaient des taux plausibles de consommation de carburant et d'occupation : 69 p. 100 des déplacements interurbains se font par voiture à raison de 8,4 litres/100 km et d'un taux d'occupation de 2,1 personnes/véhicule ; 31 p. 100 des déplacements se font par camion léger à raison de 11,6 litres/100 km et de 2,2 personnes/véhicule.

[7] Statistique Canada, cat. nº 52-216, 1997.

[8] Les chiffres sur la consommation de carburant et les voyageurs-kilomètres proviennent de Transports Canada, Direction générale de l'analyse économique, avril 2001. Les données pour 2000 sont essentiellement les mêmes pour la consommation du carburant et les émissions par passager-mille dans l'ensemble du réseau et dans le corridor.

[9] Le coefficient de remplissage de VIA dans le corridor n'est pas publié, mais un taux moyen de 59 p. 100 pour l'ensemble du réseau figure dans le Rapport annuel de 1999, VIA Rail.

[10] Statistique Canada, « Dépenses moyennes des ménages selon le quintile de revenu » dans *Enquête sur les dépenses des ménages*, 1997, 1998, 1999, 2000. La moyenne pour 1996–1999 est citée.

[11] Volume 1, p. 305, tableau 12-5.

Chapitre 12
L'intérêt national dans les transports urbains

Le mandat du Comité ne fait qu'une allusion indirecte aux transports en commun, en prévoyant l'examen de « l'à-propos de mesures particulières destinées à préserver les corridors ferroviaires urbains pour de futurs transports en commun dans le processus d'abandon de lignes de chemin de fer ».

Le Comité estime que les grandes villes sont devenues une source de problèmes importants en matière de transports et que les transports urbains doivent faire partie intégrante de toute politique multimodale future. Il a donc inclus dans son programme de recherche certains aspects des transports en commun — gestion, financement et valeur comme remplacement de la voiture. Il s'est penché sur la question de la préservation des corridors ferroviaires au chapitre 13. Dans le présent chapitre, le Comité revoit l'état des transports en commun et leur avenir.

L'automobile est le premier mode de transport urbain, et le transport routier (par fourgonnette ou camion), le principal moyen de livraison des marchandises dans les zones urbaines. La prédominance du transport routier ne risque guère de changer. L'usage de la route sera peut-être quelque peu limité par suite des préoccupations que l'environnement et la congestion suscitent — surtout par les stratégies de tarification —, mais le véhicule routier demeurera le mode de transport dominant.

La circulation des voitures et des camions est une partie importante de la vie urbaine pour assurer une circulation efficace des personnes et des marchandises. De plus, sa fluidité influe sur le bien-être économique et social des villes. Le gouvernement fédéral porte un intérêt au fonctionnement et à la santé économique des villes, moteurs de la croissance du Canada. Des politiques et des investissements visent la gestion des courants de circulation. Ils relèvent surtout de la compétence des administrations urbaines et régionales et dépendent des choix de ceux qu'ils administrent. Les organismes de financement des routes et transports proposés au chapitre 10 joueraient ici un rôle clé. Le gouvernement fédéral a aussi quelques occasions de s'occuper directement

du transport automobile urbain en menant ou commanditant des travaux de recherche-développement pertinents pour toutes les régions urbaines, tels les travaux sur les systèmes de transport intelligents, ainsi qu'en favorisant l'harmonisation de techniques comme celles de tarification des routes. Il assume aussi des responsabilités en matière d'environnement et de sécurité qui influent directement sur les véhicules urbains. Le présent chapitre se concentre toutefois en grande partie sur les transports en commun et les rôles possibles du gouvernement fédéral dans ce mode de transport. Il reflète les mémoires présentés au Comité et le mandat de ce dernier.

La préoccupation politique la plus pressante semble être celle du financement futur. Comme dans le cas de plusieurs autres dossiers de transport, cependant, le Comité croit que d'importantes questions sous-jacentes se posent sur la façon dont les transports en commun devraient être intégrés aux autres types de transport urbain au niveau de la prestation des services, des prix et des investissements.

Les transports en commun jouent un rôle vital dans les grandes villes canadiennes, mais ce rôle est menacé par plusieurs facteurs. Les politiques de planification et d'infrastructure favorisant le trafic automobile et l'austérité du financement public à l'endroit des transports en commun constituent certainement des facteurs de menace. C'est le cas également de certaines politiques bien intentionnées destinées à soutenir les transports en commun, ou encore du phénomène d'inertie dans la gestion de ce secteur.

Les transports en commun sont devenus une anomalie dans les politiques de transport. Bien que les gouvernements de tous les paliers aient généralement cherché à libéraliser l'accès aux marchés, à alléger la réglementation des prix et à inculquer des pratiques commerciales aux transporteurs et infrastructures de propriété publique, il reste que les transports en commun sont encore presque exclusivement assurés par des organismes municipaux. Les gouvernements ont essayé dans les autres modes de transport, comme dans divers secteurs d'activité, d'obliger l'usager à assumer le coût des services, mais ils continuent à payer le coût des transports en commun essentiellement au moyen de subventions directes.

Les décisions concernant les niveaux de service, les prix et les subventions des transports en commun sont prises par les élus locaux ou provinciaux. Pris dans leur ensemble, les transports en commun au Canada reçoivent de loin les plus importantes subventions directes encore versées aujourd'hui aux différents modes de transport. Les subventions ont monté en flèche au cours

des récentes décennies, et il faut qu'il en demeure ainsi si les villes et leurs organismes de transports en commun veulent mettre leurs plans à exécution.

Ces décisions ne sont jamais prises à la légère, et elles s'accompagnent habituellement de consultations raisonnables auprès des usagers et des contribuables. L'état actuel des transports urbains est le reflet d'une entente tacite voulant que les transports en commun constituent une exception nécessaire aux politiques générales de financement par l'usager, que les services sont essentiels, qu'ils justifient le versement de subventions massives et qu'il est approprié qu'ils soient assurés par l'État. Le Comité s'est demandé comment les principes d'une politique nationale intégrée des transports pourraient être élargis afin de guider les décisions futures en matière de transports en commun, et quelles en seraient les répercussions.

Tendances et situation actuelle

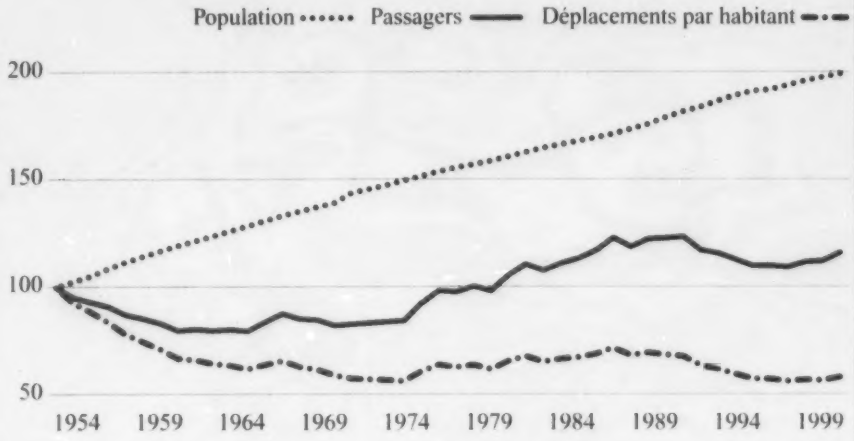
Les déplacements en véhicule de transports en commun se sont récemment élevés à 14 milliards de passagers-kilomètres par an, ce qui correspond à environ 2,5 p. 100 des déplacements de voyageurs à l'échelle nationale et à environ 5 p. 100 des déplacements urbains[1]. Cette dernière donnée révèle clairement une préférence marquée pour la voiture, qui s'attribue 95 p. 100 des passagers-kilomètres parcourus en milieu urbain. Elle révèle également que les transports en commun sont loin d'être accessibles à tous — moins de 60 p. 100 des Canadiens vivent dans des communautés desservies par les transports en commun — et qu'une faible proportion des déplacements pourraient se faire en véhicule de transports en commun plutôt qu'en voiture.

En même temps, les chiffres démontrent l'importance beaucoup plus marquée des transports en commun dans les grands centres et aux heures de pointe. Environ 4 millions de voyageurs utilisent les transports en commun tous les jours, dont plus de un million à Toronto, près de un million à Montréal, environ 400 000 à Vancouver et 200 000 à Ottawa et à Calgary. Comme ces déplacements sont en majeure partie effectués en provenance ou à destination du centre-ville, ils réduisent considérablement les coûts qui seraient autrement requis pour la construction et l'utilisation des artères et autoroutes urbaines et, par conséquent, les coûts connexes de la congestion et de l'impact environnemental.

Les transports en commun livrent depuis longtemps une bataille perdue d'avance aux côtés des phénomènes de la dispersion démographique et de la motorisation. La figure 12.1 illustre les tendances entre 1954 et 1999 au

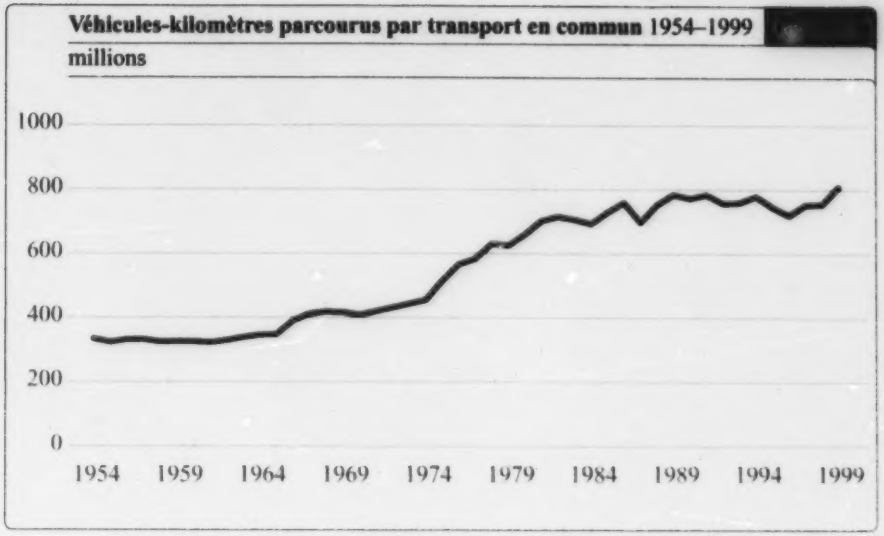
Clientèle des transports en commun et tendances démographiques 1954–1999

indices, 1954 = 100



niveau de la population, des usagers des transports en commun et des déplacements par habitant. Le nombre d'usagers des transports en commun était en baisse au début de cette période, mais il s'est accru de 50 p. 100 entre 1960 et 1990, pour ensuite chuter puis remonter légèrement en 1996. En 1999, le nombre total de passagers était d'environ 16 p. 100 supérieur à ce qu'il était en 1954. Cependant, au cours de ces 45 années, la population a doublé, affichant une croissance soutenue tout au long de la période. Les déplacements par habitant ont donc énormément diminué — de plus de 40 p. 100 — quoiqu'il y ait eu une augmentation de près de 25 p. 100 entre 1975 et 1985 environ. En 1999, le nombre de déplacements annuels en véhicule de transports en commun s'élevait à 47 par habitant, soit moins de un déplacement par personne par semaine.

La figure 12.2 illustre une toute autre tendance dans les transports en commun. Mesuré en véhicules-kilomètres, le niveau de service global demeure à peu près inchangé jusqu'au milieu des années 1960. Mais, ensuite, il augmente de façon soutenue pour doubler en 1981, et il continue de croître tout au long des années 1980, s'élevant à presque deux fois et demi ce qu'il était au début des années 1960. Cette croissance est attribuable aux politiques adoptées par les municipalités et les provinces dans le but de rendre les transports en



commun accessibles aux nouvelles banlieues et d'essayer de convaincre les citoyens de délaisser leur voiture au profit des transports en commun pendant les années 1970 et 1980. Les efforts étaient sérieux : les subventions sont passées de moins de 100 millions $ par an au début des années 1970 à plus de 1,5 milliard $ en 1989 (en dollars constants de 1998).

Entre 1989 et 1999, le niveau de service (véhicules-kilomètres) est demeuré relativement constant, mais les déplacements par habitant ont diminué d'environ 15 p. 100. Les entreprises de transports en commun ont été encouragées par le léger essor connu depuis 1996, mais cette période en était une de rapide croissance de l'emploi, et les transports en commun se sont toujours montrés très sensibles aux cycles du marché du travail. La croissance semble s'être manifestée surtout dans les villes de l'Ouest en plein essor, particulièrement Calgary et Vancouver, alors qu'à Toronto, Montréal et Ottawa, la clientèle est demeurée inférieure à ce qu'elle avait été dix ans auparavant.

Les subventions annuelles ont également continué à augmenter pendant la majeure partie des années 1990, atteignant la barre des 2,4 milliards $ en 1998 pour ensuite tomber légèrement à 2,2 milliards $ en 1999. Les recettes provenant des boîtes de perception tout au long des années 1990 permettaient de recouvrer environ la moitié des dépenses d'exploitation à l'échelle nationale, et une plus petite part si on inclut les dépenses en capital[2]. Les organismes de

Coût des transports en commun/véhicule-kilomètre 1954–1999 Figure 12.3

en dollars constants de 1995

transports en commun soutiennent, à juste titre, que ce ratio est supérieur à la norme aux États-Unis — où les transports en commun perdent le combat contre la motorisation dans une mesure encore plus grande — et même supérieur à la norme dans certains pays européens où les transports en commun jouent un rôle plus dominant. Le plus gros réseau de transports en commun au Canada, soit la Toronto Transit Commission, recouvre 80 p. 100 de ses coûts d'exploitation, tandis que GO Transit en récupère 90 p. 100[3].

Les tendances à long terme dans les coûts et la productivité des transports en commun soulèvent cependant de sérieuses préoccupations. Il est vrai que les coûts unitaires de la plupart des transporteurs dans les autres modes de transport ont diminué au fil des ans grâce aux gains en productivité et à l'amélioration des coefficients de remplissage. Mais dans le cas des transports en commun, les coûts d'exploitation par véhicule-kilomètre (à l'exclusion des acquisitions d'immobilisations) ont doublé depuis 1975 (en dollars constants 1995), tel que l'illustre la figure 12.3. Les efforts investis pour conserver et augmenter la clientèle par l'amélioration des services ont nécessairement fait augmenter les coûts des autobus, des trains et des réseaux (p. ex. les trains légers sur rail et les chaussées réservées aux autobus). La figure 12.4 montre que les coûts par passager ont augmenté encore plus rapidement — en fait, ils ont presque quadruplé — alors que le nombre de passagers par véhicule a chuté par suite de l'expansion de la fréquence et l'étendue des services, par exemple dans les banlieues à faible densité de

Coût des transports en commun/passager 1954–1999

Figure 12.4

en dollars constants de 1995

population. La hausse des coûts de la main-d'œuvre a elle aussi joué un rôle important tout au long de la période.

La situation a commencé à changer considérablement au cours des dernières années. Dans la foulée de leurs politiques d'austérité, les provinces et les municipalités ont réduit les subventions aux transports en commun. Par exemple, le gouvernement de l'Ontario a transféré la responsabilité de financement aux administrations régionales et locales. Les comptes financiers nationaux faisant état de ces réductions ne sont pas encore disponibles, mais les mémoires soumis au Comité laissent entendre qu'à l'échelle du pays, les subventions globales ont chuté à partir de 1999.

Les figures 12.3 et 12.4 montrent une baisse marquée des coûts par véhicule-km et par passager depuis 1996. Ce phénomène s'explique sans aucun doute par certains gains en efficience, mais une mise en garde s'impose : les organismes de transports en commun (par l'intermédiaire de l'Association canadienne du transport urbain) soutiennent que le remplacement d'immobilisations de 3,2 milliards $ a été différé, mais qu'il doit se faire immédiatement pour maintenir les niveaux de service. À leur avis, il faudra même 1 milliard $ de plus que les niveaux de financement actuels pour répondre à la demande prévue au cours des cinq prochaines années.

Les exploitants et les défenseurs des transports en commun sont convaincus que la clientèle pourrait augmenter si les services étaient élargis, particulièrement

au moyen d'investissements dans les trains légers sur rail et les chaussées réservées aux autobus. À leur avis, il faudrait réduire le prix des transports en commun en augmentant les subventions. Plus précisément, ils proposent qu'une exemption d'impôt fédéral soit accordée pour les cartes d'abonnement fournies par l'employeur, comme on le fait dans le cas des permis de stationnement fournis par l'employeur (qui constituent en théorie un avantage imposable, mais ne sont habituellement pas considérés comme tels).

Les exploitants et défenseurs soutiennent également que le gouvernement fédéral devrait contribuer directement au financement des transports en commun. Le gouvernement ne verse aucun fond direct depuis des années, mis à part un programme à petite échelle d'aide aux immobilisations urbaines que gérait Transports Canada pendant une partie des années 1970 et 1980. Il a cependant légèrement contribué au financement des véhicules de transports en commun fonctionnant aux carburants de remplacement et, par intermittence, il verse des sommes plus importantes provenant de fonds spéciaux. L'infrastructure des transports en commun pourrait être admissible à un financement dans le cadre de l'actuel programme Infrastructures Canada, même si ce programme vise en priorité la gestion des eaux et l'efficacité énergétique (il est curieux que les transports en commun ne fassent pas partie de ce dernier volet[4]).

Forts de l'appui de l'Association des transports du Canada dans sa *Nouvelle vision des transports urbains*, les exploitants pressent le gouvernement fédéral de s'engager beaucoup plus intensément dans les transports en commun. Ils suggèrent que le gouvernement devrait systématiquement contribuer au financement des immobilisations de transports en commun en y affectant une partie des recettes tirées de la taxe sur les carburants routiers. Aux États-Unis, entre 6 et 7 milliards $ US par an (20 p. 100 des recettes provenant de la taxe sur les carburants et des droits d'immatriculation affectées au *Highway Trust Fund*) sont consacrés aux transports en commun. Les exploitants proposent que le Canada suive l'exemple du gouvernement américain en affectant entre 2 et 4 ¢/litre à ce secteur de l'industrie. Compte tenu des taux de consommation de carburant actuels, la contribution du gouvernement fédéral s'établirait à 1 ou 2 milliards $ par an.

Politiques de subventions actuelles

Les politiques de subventions varient considérablement d'un gouvernement à l'autre[5]. Cinq provinces (Terre-Neuve et Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Saskatchewan) et les trois territoires

ne versent pas systématiquement des subventions directes de capital ou d'exploitation dans les transports en commun. Par conséquent, toutes les subventions proviennent du palier municipal dans ces provinces et territoires.

De son côté, l'Ontario a annoncé qu'il cesserait de verser des subventions de capital ou d'exploitation en 1999, au moment du transfert de responsabilité aux administrations régionales et municipales. Cette année-là, les subventions régionales ou municipales en Ontario se sont chiffrées à 1,1 milliard $.

Dans les trois autres provinces dotées d'un imposant réseau de transports urbains — Québec, Alberta et Colombie-Britannique — les municipalités continuent de fournir au moins la moitié des subventions. Cependant, les gouvernements provinciaux ont récemment adopté des politiques novatrices en matière de financement des transports urbains. Voici un bref aperçu des différentes politiques :

Québec — Montréal

La province finance les organismes régionaux de transports en commun en leur versant une surtaxe de 1,5 ¢/litre de carburant vendu dans les limites du territoire et un supplément de 30 $/véhicule immatriculé auprès de l'Agence métropolitaine des transports (AMT). L'AMT a également le pouvoir d'imposer une surtaxe de stationnement, mais elle ne l'a pas encore fait.

Québec — 6 autres villes

La province transfère les recettes provenant d'un supplément de 30 $/véhicule imposé dans chaque ville pour l'utilisation des services de transports en commun.

Colombie-Britannique — Vancouver

Le nouvel organisme de transport régional, *TransLink*, est habilité à exploiter et financer les transports en commun et la majorité des routes dans la région (sauf les routes provinciales). Il reçoit de la province 8 ¢/litre de carburant vendu dans la région (montant qui grimpera à 10 ¢ en 2005). *Translink* peut également percevoir des frais directs auprès des automobilistes sous forme de droits d'immatriculation annuels, de surtaxes de stationnement ou de péages routiers, mais il ne l'a pas encore fait. Il a récemment proposé d'imposer des frais d'immatriculation annuels (40 $–120 $ pour les voitures et 190 $ pour les véhicules commerciaux), mais cette proposition a été rejetée par la province (qui aurait été obligée de percevoir elle-même ces frais).

Colombie-Britannique — Victoria

La province transfère à l'organisme de transports en commun 2,5 ¢/litre de carburant vendu dans la ville.

Alberta — Edmonton et Calgary

Les villes reçoivent de la province des subventions calculées sur la base de 5 ¢/litre de carburant vendu à l'intérieur du territoire.

Les aspects novateurs qui intéressent particulièrement le Comité dans sa recherche d'une stratégie intégrée sont les suivants :

- Toutes ces politiques reposent sur des transferts délibérés du trafic automobile aux transports en commun, plutôt que sur des paiements provenant des recettes fiscales générales.
- Seuls les automobilistes dans le territoire desservi sont taxés, contrairement à un système où les paiements proviennent des recettes fiscales générales perçues auprès de contribuables n'ayant même pas accès aux services.
- Toutes les politiques reposent sur une forme quelconque de recettes provinciales d'affectation particulière, ce qui assure une certaine prévisibilité du financement futur.
- Dans les deux plus grandes villes en cause — Montréal et Vancouver — les nouveaux organismes ont été investis d'un tout nouveau pouvoir, soit celui de recueillir leurs propres recettes en imposant de nouveaux frais aux automobilistes.
- À Vancouver, l'organisme est responsable à la fois des transports en commun et de l'utilisation des infrastructures routières.

Avantages des transports en commun

Les avantages des transports en commun par rapport à la voiture peuvent être convertis en valeur monétaire en estimant la quantité équivalente de trafic automobile puis en comparant les coûts sociaux de ce trafic à ceux du trafic des transports en commun. Tel qu'expliqué au chapitre 10, les coûts sociaux incluent le coût des ressources utilisées et celui des effets « externes », c'est-à-dire la congestion, les accidents et les dégâts environnementaux. La conversion des coûts externes en valeur monétaire soulève la discorde et l'incertitude, mais les chercheurs proposent des plages plausibles qui sont

d'ailleurs utilisées par de nombreux pays et organismes dans des évaluations officielles de projets d'investissement dans les transports[6].

Une analyse entreprise pour le Comité démontre qu'au niveau d'utilisation actuel, les transports en commun permettent au Canada d'économiser entre 5 et 6 milliards $ par an en coûts sociaux[7]. Force est donc de constater que les subventions actuelles, qui s'établissent à environ 2,2 milliards $ à l'échelle nationale, procurent un avantage net considérable. L'analyse a également comparé ces données au rendement des projets d'investissement dans les routes urbaines, et elle a conclu que les subventions aux transports en commun apportent de plus grands avantages.

Les analystes ont cependant souligné que des avantages encore plus considérables pourraient être réalisés simplement en faisant payer aux usagers de la route tous les coûts sociaux qu'ils imposent, c'est-à-dire le coût des effets externes et le coût des ressources utilisées. C'est en fait le seul moyen nécessaire d'accroître l'efficience. Les subventions aux transports deviennent une solution uniquement parce que les frais routiers directs ne sont pas imposés.

Voilà qui renforce les arguments du Comité formulés au chapitre 10 en faveur d'une tarification routière qui, entre autres choses, permettrait de réduire les subventions aux transports en commun.

Mesures pour accroître l'utilisation des transports en commun

Les avantages des investissements dans les transports en commun sont loin d'être évidents. Les recherches démontrent que les investissements massifs dans les transports en commun aux États-Unis ont pour la plupart une valeur douteuse[8]. Tout indique que les projets à forte concentration de capital ont été encouragés par la disponibilité des subventions en capital du gouvernement américain, et par les efforts visant à inciter les gens à délaisser la voiture au profit de services de transports en commun de haute qualité. En outre, les prévisions de la clientèle se sont souvent avérées trop optimistes, d'où le niveau élevé des coûts par nouvel usager.

L'expérience américaine ne peut être transposée directement dans le contexte canadien, où les transports en commun sont beaucoup mieux acceptés comme mode de déplacement dans les villes, et où des sommes considérables ont été investies dans le but de répondre à la demande croissante et non pas pour la stimuler. N'empêche que l'expérience des dernières décennies — la hausse rapide des coûts des transports en commun n'a pas réussi à freiner le déclin à

long terme des déplacements par habitant — soulève des questions au sujet de la stratégie selon laquelle il suffit d'améliorer les services pour inciter les gens à délaisser la voiture au profit des transports en commun. Les observateurs suggèrent qu'ici aussi, la disponibilité des subventions en capital a permis aux organismes de transports en commun d'adopter des solutions capitalistiques, sans les soutenir par des solutions plus rentables sur le plan opérationnel (p. ex. l'imposition de restrictions sévères aux automobilistes)[9].

Les recherches et les analyses effectuées pour le Comité ont permis de tirer les conclusions suivantes :

- L'expansion tentaculaire des villes réduit la densité du trafic routier, ce qui fait augmenter le coût des services concurrentiels de transports en commun. Même si tous font l'éloge de la planification conjointe de l'aménagement du territoire et des transports, cette pratique est presque inexistante à cause d'une mauvaise coordination entre les administrations locales ou régionales.
- La vitesse, la fréquence et la commodité des services de transports en commun sont les facteurs qui font augmenter la clientèle, et non pas les prix.
- Les services de métro et de train de banlieue, en raison de leurs horaires fiables, sont particulièrement efficaces pour inciter les voyageurs à délaisser la voiture au profit des transports en commun.
- Au lieu de recourir aux investissements ou de réduire les prix, il serait plus rentable d'améliorer la vitesse et la fiabilité des services d'autobus, de tramway et de trolleybus en accordant la priorité aux véhicules de transports en commun (p. ex. en réservant des corridors de circulation prioritaire aux autobus, ou en imposant des restrictions de stationnement et de virage aux automobilistes).
- Il serait également plus efficace d'augmenter les frais routiers (péages, surtaxes de congestion ou de stationnement) que de réduire les prix des transports en commun.

À la lumière de ces constatations, le Comité conclut qu'il est presque impossible d'améliorer les services de transports en commun sans prendre des mesures de dissuasion concrètes à l'endroit du trafic automobile. Toute politique devrait donc encourager les gouvernements à chercher les solutions

les plus rentables, c'est-à-dire des solutions qui traitent à la fois des transports en commun et de l'utilisation de la voiture en milieu urbain.

En novembre 2000, la Nouvelle-Zélande a innové en créant un fonds de démarchage (*Patronage Fund*) qui paie les organismes de transports en commun pour la clientèle qu'ils attirent[10]. Les montants payés par client sont établis à partir d'une estimation des économies en coûts sociaux par rapport à l'utilisation de la voiture (temps de déplacement, sécurité, dégâts environnementaux). Les montants varient selon la ville et l'heure du jour — entre 0,90 $NZ et 3,00 $NZ/déplacement en période de pointe, et 0,70 $NZ/déplacement en période creuse. Cette démarche semble certainement relever de l'innovation : on paie seulement pour les résultats (et pas pour les intentions), et les paiements sont versés après le fait, et pas à l'avance.

Possibilités de gains en efficience dans la prestation des services

La tendance vers la commercialisation des transporteurs, pourtant solidement ancrée dans le monde entier, n'a presque pas touché les transports en commun au Canada — ni d'ailleurs aux États-Unis qui ont pourtant toujours été à l'avant-garde de la déréglementation des transports, du moins dans le secteur des services intérieurs. La commercialisation des transports en commun va bon train dans plusieurs autres pays développés, et même dans certains pays en développement. Les pratiques de commercialisation sont les plus répandues au Royaume-Uni : les services exclusifs sont confiés à contrat aux soumissionnaires nécessitant les plus faibles subventions, les services concurrentiels font l'objet d'appels d'offres, et certains services sont carrément privatisés. Toutes ces mesures ont clairement fait chuter les coûts au Royaume-Uni, notamment par la réduction ou l'élimination des services moins lucratifs et par l'augmentation des prix[11]. Mais comme la grande majorité des services sont encore subventionnés, même une vague de commercialisation de cette envergure n'a pas réussi à écarter les niveaux de service et les prix de transports en commun de l'arène politique.

Dans le contexte canadien, la déréglementation (c'est-à-dire permettre aux nouveaux venus de concurrencer les organismes de transports en commun présentement en situation de monopole) et la commercialisation pourraient favoriser des services novateurs et moins coûteux. Par exemple, des services de petits autocars ou de taxis partagés pourraient raccorder les banlieues à faible densité de population aux grandes artères urbaines de transport en commun, mais ces possibilités sont probablement très limitées. Les possibilités de commercialisation au pays sont restreintes par les conventions collectives,

les facteurs culturels (les gens sont attachés à leur voiture) et le fait que les infrastructures urbaines ont tendance à favoriser l'automobile au détriment des transports en commun.

Observations et recommandations

Malgré les gains en efficience encourageants des dernières années, le Comité craint que le coût des transports en commun soit un obstacle sérieux aux possibilités d'expansion, particulièrement dans les banlieues à faible densité de population. Dans sa recherche, le Comité a cependant constaté que diverses mesures pourraient permettre d'accroître davantage la rentabilité, par exemple en accordant la priorité de circulation aux véhicules de transports en commun et en imposant des restrictions de stationnement et de virage aux automobilistes. Des mesures de ce genre ne coûteraient pas cher en frais de mise en œuvre, mais elles risquent de déplaire si elles sont intégrées dans des plans conventionnels de transports en commun. La première recommandation porte donc sur l'amélioration rentable des services.

> **Recommandation 12.1**
> **Le Comité recommande que les organismes de transports en commun et leurs bailleurs de fonds cherchent les moyens les plus rentables et les plus efficaces d'améliorer leurs services.**

Une des principales caractéristiques des transports en commun, c'est qu'ils sont toujours assurés presque exclusivement par les organismes gouvernementaux. Leurs coûts n'ont donc jamais été soumis aux tests de marché dans la même mesure que ceux des infrastructures et services récemment privatisés ou commercialisés. Voilà une délicate question à la fois stratégique et politique pour les organismes et les gouvernements qui financent les transports en commun, particulièrement en raison de la nature des relations de travail. Mais la gestion judicieuse des fonds publics étant aujourd'hui le mot d'ordre, un examen approfondi de cette question s'impose.

> **Recommandation 12.2**
> **Le Comité recommande d'encourager l'essai de services novateurs (véhicules plus petits, taxis partagés).**

Les municipalités pourraient confier certains services à contrat, par exemple les services d'apport dans les banlieues reculées ou les zones rurales avoisinantes. Il faudrait évidemment encourager les organismes de transports en commun existants à soumissionner au même titre que les fournisseurs privés.

Dans la solution que propose le Comité, le gouvernement fédéral assumerait un rôle sans précédent au niveau du financement. Dans un monde idéal, il n'y aurait aucun besoin de subventions puisque les réseaux de transport urbain seraient tout à fait en mesure de fournir la totalité des fonds nécessaires à leur autosuffisance. Ce serait évidemment la solution la plus efficace. Cela dit, le Comité est convaincu que la principale justification des subventions aux transports en commun est de réduire la congestion des routes. Il reste que la meilleure façon d'atteindre ce but est d'imposer des frais directs aux usagers de la route, selon la densité de congestion. Il va de soi que si les frais routiers englobaient tous les coûts sociaux, les subventions aux transports en commun ne seraient plus nécessaires. Même les solutions modérées, où les frais routiers couvriraient seulement une partie des coûts sociaux, permettraient certainement de générer des recettes plus que suffisantes pour financer les transports en commun. De l'avis du Comité, les pratiques établies dans la région métropolitaine de Vancouver et à Montréal démontrent clairement les premières étapes du processus.

Une stratégie nationale de transport permettrait également de régler la question de la taxe fédérale sur les carburants. Le Comité a proposé que les recettes provenant de cette taxe soient transférées aux provinces et aux territoires à la condition qu'ils les investissent dans des fonds nouvellement créés pour les routes et les transports. Le Comité a également suggéré que les projets d'investissement visant d'autres modes de transport soient eux aussi admissibles à un financement.

> **Recommandation 12.3**
> **Le Comité recommande que les transports en commun soient admissibles au financement provenant des frais imposés aux usagers de la route.**

Initialement, les transports en commun devraient pouvoir concurrencer les routes pour obtenir une part des recettes tirées de la taxe sur les carburants. À long terme, ils devraient être admissibles au financement provenant des fonds routiers des provinces et des territoires ou provenant des fonds routiers urbains régionaux comme ceux de la région métropolitaine de Vancouver et de Montréal. En principe, il n'y a aucune raison pour laquelle le financement devrait se limiter aux projets d'immobilisations. D'autant plus qu'on a reproché par le passé aux politiques de financement favorisant ce type de projets de mener à des solutions moins rentables et moins efficaces.

Le Comité est d'accord avec les résultats de recherches qui démontrent qu'un projet d'expansion des services de transports en commun ne sera un succès probablement que s'il s'accompagne de mesures dissuasives visant à décourager l'utilisation de la voiture. Sans de telles mesures, il sera presque impossible de renverser la courbe de déclin qui se dessine depuis longtemps dans l'utilisation des transports en commun par habitant. Les fonds routiers que le Comité a proposés fourniraient des moyens de dissuasion très directs, puisque le financement actuellement tiré de la taxe sur les carburants serait remplacé par des frais routiers (p. ex. une surtaxe de congestion ou de pollution). Les municipalités doivent donc être prêtes à adopter les dures restrictions routières qu'il faudra imposer aux automobilistes pour accorder la priorité aux véhicules de transports en commun.

Cependant, le Comité ne croit pas nécessaire ni opportun que le gouvernement fédéral, les provinces ou les territoires précisent le type de mesures à adopter pour rendre les transports en commun admissibles à un financement. Le Comité suggère plutôt qu'on offre aux organismes de transports en commun des incitatifs fondés sur le rendement.

> **Recommandation 12.4**
> **Le Comité recommande que des paiements soient versés aux organismes de transports en commun en fonction des résultats réels découlant des efforts investis pour inciter les gens à utiliser les transports en commun au lieu de la voiture.**

Le Comité suggère de verser un paiement par déplacement en fonction du nombre de passagers ayant délaissé la voiture au profit des transports en commun. Il faudrait vérifier les coefficients d'occupation (clientèle) et mener des sondages périodiques auprès des nouveaux usagers afin de déterminer les modes de remplacement.

À long terme, les besoins en subventions devraient diminuer à mesure que les régimes de tarification routière sont en mis en œuvre. En tenant compte des coûts externes, les voyageurs devraient pouvoir comparer le prix des déplacements en voiture par rapport au prix des transports en commun, et décider ensuite du mode à utiliser. Les organismes de transports en commun doivent être prêts à affronter cette concurrence et le défi qu'elle représente pour eux — un défi similaire à celui des fonds routiers — soit de bien gérer les coûts tout en offrant le réseau et les services les plus efficaces possibles.

Le Comité souhaite vivement que les transports en commun soient gagnants à long terme et qu'ils puissent apporter une contribution valable au secteur des transports urbains. Ces propositions lui permettront d'y arriver.

Notes

[1] Estimation du nombre total de passagers-kilomètres établie pour la Stratégie nationale sur le changement climatique, Table des transports, *Options à envisager* (données de 1997), et mise à jour en fonction de la hausse de la clientèle des transports en commun entre 1997 et 1999.

[2] Les coûts globaux incluant les coûts en capital ne figurent pas dans les statistiques nationales (Statistique Canada, catalogue nº 53-216), mais les subventions annuelles pour les dépenses en capital courantes y sont déclarées : moyenne de 500 millions $ entre 1989 et 1998, alors que les coûts d'exploitation s'élevaient en moyenne à 3 milliards $ par année.

[3] R. Soberman, *Les transports en commun dans les municipalités canadiennes : incidences sur la Loi sur les transports au canada et sur le rôle fédéral dans les transports en commun*, document de recherche produit pour l'ELTC, mars 2001.

[4] À noter que les projets de conversion des véhicules de transport en commun aux carburants de remplacement sont admissibles.

[5] Tel qu'expliqué dans Soberman, *Les transports en commun dans les municipalités canadiennes*.

[6] Pour obtenir un sommaire de ces travaux, voir la Conférence européenne des ministres des transports, *Des transports efficients pour l'Europe : politiques pour l'internalisation des coûts externes* (Paris: OCDE, 1998); D.L. Greene, D.W. Jones et M.A. Delucchi, ed., *Measuring the Full Social Costs and Benefits of Transportation* (Heidelberg, Allemagne : Springer-Verlag, 1997).

[7] HLB Decision Economics Ltd., *Proposition sur la valeur de l'investissement, des subventions et de la participation fédérale dans les transports publics*, document de recherche produit pour l'ELTC, avril 2001.

[8] Pour une évaluation particulièrement critique de la politique américaine, voir C. Winston, *Government Failure in Urban Transportation*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, document de travail 00-8 (Washington, D.C.: Brookings Institution, novembre 2000).

[9] Ce sommaire des résultats de recherche se fonde également sur Soberman, *Les transports en commun dans les municipalités canadiennes*.

[10] *Transfund New Zealand: Interim Patronage Funding Procedures*, version 1, octobre 2000. Les taux de paiement sont affichés à l'adresse www.transfund.govt.nz.

[11] Pour obtenir un sommaire de l'expérience internationale, voir Halcrow Fox, *Review of Urban Public Transport Competition*, rapport au ministère du Développement international du R.-U., mai 2000.

Chapitre 13
La préservation des corridors ferroviaires urbains

De par son mandat, le Comité devait examiner « l'à-propos de mesures particulières destinées à préserver les corridors ferroviaires urbains pour de futurs transports en commun dans le processus d'abandon de lignes de chemin de fer ». À cet égard, plusieurs parties en région venues discuter de sujets connexes, notamment de l'accès aux lignes de chemin de fer en régions urbaines et des pratiques d'établissement des prix demandés par les compagnies ferroviaires pour assurer cet accès, ont étoffé l'intérêt porté par le Comité à cette question. En outre, certains intéressés ont dit craindre que, sans apport financier du gouvernement fédéral, ils ne soient privés de corridors de transport en commun utiles si jamais les compagnies ferroviaires choisissaient de cesser d'exploiter des lignes dans les zones urbaines.

Pendant bien des années le Canadien National et le Chemin de fer Canadien Pacifique ont assuré des services ferroviaires de banlieue dans plusieurs villes canadiennes, en particulier à Montréal et à Toronto. Mais avec le temps, ils ont constaté qu'ils perdaient des sommes considérables. Au fur et à mesure que le Canada s'urbanisait et que les villes continuaient à croître, augmentant ainsi la demande de meilleurs services de banlieue, les services exploités par les compagnies ferroviaires ont été remplacés peu à peu par des services fournis par des administrations locales des services de banlieue ou des transports en commun, établies et financées en partie par les provinces. Lorsque les compagnies ferroviaires ont cessé d'exploiter des services de banlieue, certains des corridors qu'ils utilisaient à cette fin ont continué de servir au transport de marchandises. Dans certains cas, un service de trains de banlieue a maintenant été réinstauré.

Mais dans d'autres cas, des corridors urbains et les anciens corridors urbains qui ne servaient plus aux services de banlieue ont été abandonnés. Certains d'entre eux ont été acquis par un gouvernement provincial ou une administration municipale pour servir éventuellement de corridors de transport (p. ex., une partie du Transitway d'Ottawa, voie réservée aux autobus, est exploitée dans un ancien corridor du CFCP). Mais les administrations des services de banlieue et les municipalités restent soucieuses de faire en sorte qu'aucun

autre corridor ferroviaire offrant des possibilités de transport en commun ne cesse d'être exploité sans qu'elles aient eu le choix de l'acquérir.

De nos jours, les administrations des services de banlieue et des transports en commun — l'Agence métropolitaine de transport (AMT) de Montréal, le Réseau GO de la région de Toronto et la Greater Vancouver Transportation Authority (TransLink) — ont pour mandat de fournir des services de banlieue. Le Réseau GO, premier service de transport en commun interrégional, a été établi pour relier les services d'autocars et de tramways locaux, ainsi que le métro, aux banlieues de la région du Grand Toronto. L'AMT est chargée d'exploiter des services ferroviaires de banlieue, de les développer et de coordonner les efforts des exploitants de transports en commun sur l'île de Montréal et dans les environs. Quant à la société TransLink, elle assure des services de traversiers, d'autocars et de trains de banlieue grâce à des filiales, notamment la société West Coast Express.

Ces administrations de transports en commun reçoivent des fonds d'exploitation de diverses provenances. Certaines, comme l'AMT et TransLink, touchent une partie des taxes sur les carburants perçues dans leurs zones métropolitaines respectives, tandis que le Réseau GO est financé par la Commission des services du Grand Toronto. En outre, ces fournisseurs de services obtiennent tous une part des recettes du trafic, mais cette part varie sensiblement de l'un à l'autre.

Les recettes du trafic sont trop faibles pour permettre aux administrations des services de banlieue de financer leurs projets d'investissement, de sorte que ces administrations doivent obtenir autrement les fonds nécessaires pour acquérir des biens, comme des biens-fonds. Leurs emprunts sur les marchés financiers sont même limités par leur inaptitude à couvrir leurs frais d'exploitation. C'est pourquoi elles ne peuvent acquérir que dans une certaine mesure des biens immobilisés sans aide.

L'urbanisation ininterrompue contribuera à accroître la congestion de la circulation au cours des 20 prochaines années et la croissance permanente des banlieues et des anciens nœuds urbains augmentera également la demande de services de banlieue. Plusieurs municipalités estiment que le train de banlieu deviendra une option privilégiée au fur et à mesure que la population et la circulation des voitures passagers s'accroîtront. Afin de s'assurer que cette option demeurera viable, on doit prendre des mesures afin que les corridors ferroviaires existants ne soient ni abandonnés, ni développés. C'est ainsi que le gouvernement de l'Alberta a recommandé de préserver les

corridors urbains nécessaires aux transports en commun et que, pour sa part, TransLink propose de transformer les corridors ferroviaires urbains en corridors de transport généraux. Dans les centres-villes, les corridors ferroviaires sont probablement la seule option pouvant accroître les transports en commun urbains ou les implanter là où ils n'existent pas encore.

Le Comité est d'avis que deux questions générales se rapportent aux corridors ferroviaires urbains :

- l'enjeu qui consiste à assurer l'**accès** des services de banlieue ou de transport en commun existants ou éventuels, sous quelque forme que ce soit, notamment des services ferroviaires de banlieue classiques et des trains légers, aux emprises de chemin de fer utilisées;
- les problèmes posés par la **préservation** des corridors ferroviaires urbains lorsque les emprises ne sont pas utilisées ou qu'elles pourraient éventuellement être abandonnées ou inexploitées. Certains de ces problèmes consistent notamment à savoir qui devrait revendiquer ces corridors et comment leurs propriétaires actuels seraient indemnisés, que ces corridors soient achetés par des administrations des services de banlieue ou, comme l'ont proposé certains intervenants, conservés par le gouvernement pour usage ultérieur.

Accès accordé aux services de transport de banlieue

Questions et préoccupations

Les mémoires et les exposés présentés au Comité par les administrations des services ferroviaires de banlieue, plusieurs provinces et municipalités, les principales compagnies ferroviaires et d'autres organismes intéressés ont fait état de préoccupations en matière d'accès.

La préoccupation principale des administrations des services de banlieue était l'absence de droit d'accès aux lignes de chemin de fer de compétence fédérale dans les zones urbaines. TransLink, appuyée par l'Association canadienne du transport urbain au nom de ses membres, a recommandé d'apporter des modifications à la *Loi sur les transports au Canada* pour :

- faire en sorte que les trains légers partagent les emprises de chemin de fer en exploitation et qu'il y ait des règles de sécurité et des mesures de surveillance appropriées, semblables à celles des services ferroviaires de banlieue classiques;

- assurer l'accès des services de transport en commun urbains aux emprises de chemin de fer lorsque cela peut se faire sans nuire indûment aux activités des compagnies ferroviaires;
- désigner des corridors ferroviaires urbains comme corridors de transport généraux.

Les trois exploitants de services ferroviaires de banlieue étaient également préoccupés par les tarifs élevés et estimaient que l'arbitrage était un instrument utile au cours des négociations contractuelles avec les compagnies ferroviaires.

Plusieurs provinces, dont le Québec, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique, ont souligné au Comité l'importance d'avoir accès aux corridors ferroviaires urbains pour répondre aux besoins en transport actuels et futurs.

Plusieurs municipalités ont également eu leur mot à dire sur les questions d'accès. Les villes de Vancouver, de Burnaby et de Surrey ont écrit au Comité pour appuyer TransLink, tandis que le comté de Peterborough a déclaré que le gouvernement fédéral devait faire du transport durable un principe de base, ce qui consisterait notamment à mettre l'accent sur le transport ferroviaire de banlieue.

Les compagnies ferroviaires qui possèdent les lignes et qui exploitent des services marchandises dans la plupart des corridors ferroviaires urbains actuels ont surtout cherché à s'assurer que ces services ne seraient pas défavorisés si des trains de banlieue circulaient sur leurs lignes, et ils étaient également préoccupés par les questions de sécurité et de tarification. Le CN et le CFCP ont signalé le nombre croissant de trains de banlieue circulant sur leurs lignes et le recours possible à l'arbitrage si jamais une compagnie ferroviaire et un service de transport de banlieue étaient incapables d'en arriver à un accord sur le prix d'accès et le niveau de service. En résumé, les questions soulevées au chapitre de l'accès ont été les suivantes :

- La gestion des corridors de transport urbain doit être empreinte de souplesse, de façon que le trafic marchandises soit porté à son maximum et non compromis.
- Les négociations doivent être menées sur une base commerciale.
- Les désaccords doivent être résolus grâce à l'arbitrage, c'est-à-dire en recourant à des arbitres professionnels.

- Les propriétaires de l'infrastructure doivent être pleinement indemnisés des frais que le partage de leur ligne avec l'exploitant de services de transport de banlieue leur occasionne, et notamment de leurs coûts de renonciation[1].

Au moins un organisme d'envergure est venu étayer certaines des préoccupations des compagnies ferroviaires. Le Greater Vancouver Gateway Council, groupe représentant un éventail d'intérêts de la région de Vancouver, a déclaré au Comité que la priorité et la primauté du transport des marchandises dans les corridors ferroviaires urbains étaient un souci qui l'emportait sur tous les autres.

Pour les administrations des services de banlieue, la question de l'accès à une ligne de chemin de fer et de la qualité du service qui y est offert est primordiale. La West Coast Express, par exemple, voulait recevoir l'assurance que le niveau de service serait maintenu lors d'un différend avec une compagnie ferroviaire donnée, tandis que le Réseau GO était préoccupé par la capacité dont il aurait besoin pour accroître ses services. Pour leur part, les compagnies ferroviaires ont montré clairement qu'elles comprenaient que, pour se comporter en bons citoyens, elles devaient continuer à offrir des services de qualité aux exploitants de services ferroviaires de banlieue, même si des différends contractuels survenaient de temps à autre. Elles ont également fait valoir que ces exploitants, comme les autres usagers des lignes de chemin de fer, pouvaient avoir recours à l'arbitrage pour résoudre les questions de prix et de services lorsqu'ils n'arrivaient pas à s'entendre avec elles au sujet d'un contrat.

Observations et recommandations

Les services de transport de banlieue sont un volet important des transports urbains. Conformément au principe du Comité qui consiste à compter dans toute la mesure du possible sur les forces du marché, le meilleur moyen dont les administrations des transports de banlieue disposent pour avoir accès aux lignes de chemin de fer consisterait à mener des négociations en vue d'un contrat commercial et à n'avoir recours à une solution réglementaire qu'en cas d'échec de cette stratégie commerciale.

Le Comité a recommandé que des changements soient apportés aux dispositions obligeant la compagnie ferroviaire à établir un prix pour le transport de marchandises à la demande d'un expéditeur (chapitre 5). Le Comité est d'avis qu'on pourrait donner suite efficacement aux préoccupations des administrations des transports de banlieue en faisant en sorte que ces

dernières puissent se prévaloir de cet article, dans sa version modifiée. Ces administrations ont d'ores et déjà accès à l'arbitrage si jamais elles ne sont pas satisfaites du prix que la compagnie ferroviaire se propose de demander ou des conditions de transport qu'elle entend imposer.

Recommandation 13.1
Le Comité recommande de permettre aux administrations des services de banlieue de se prévaloir de l'article 118 de la *Loi sur les transports au Canada*, modifié suivant ses propositions.

Le Comité a également recommandé, au chapitre 5, que le droit de présenter une demande de droits de circulation soit élargi aux exploitants ferroviaires, qu'ils soient sous réglementation provinciale ou sous réglementation fédérale, et il a proposé une méthode pour déterminer le prix d'accès aux voies. Le recours découlant des dispositions relatives aux droits de circulation, modifiées suivant les propositions du Comité, serait également offert aux administrations des transports de banlieue désireuses de s'établir comme exploitantes de services ferroviaires.

Le Comité a étudié les préoccupations exprimées au sujet du prix d'accès aux voies demandé aux administrations en question et en est arrivé à la conclusion que les administrations des services de banlieue ne sont pas sans pouvoir de négociation, même si les compagnies ferroviaires semblent avoir certains avantages réels à ce chapitre. Les exploitants de services ferroviaires de banlieue ont obtenu le droit à l'arbitrage en 1996. Au fil des ans, des accords d'implantation de nouveaux services ont été négociés et des services en vigueur ont été élargis. Le Comité est en outre encouragé par la volonté du CN de considérer comme publics les contrats passés entre les compagnies ferroviaires et les organismes assurant des services de transport de banlieue.

Le Comité estime que les modifications proposées devraient être suffisantes pour répondre à ces préoccupations et donner suite aux questions d'accès soulevées. C'est pourquoi il ne recommande aucune modification législative des contrats de services ferroviaires de banlieue en vigueur. Toutefois, dans son désir de transparence accrue, il estime que ces contrats devraient être rendus publics, étant passés par des organismes publics.

Recommandation 13.2
Le Comité recommande que les futurs contrats de services ferroviaires de banlieue soient rendus publics et que les contrats en vigueur le soient également, à moins qu'une des parties ne puisse

établir, à la satisfaction de l'Office des transports du Canada, que le contrat renferme des informations commercialement sensibles dont la divulgation lui causerait un préjudice.

Les administrations des services de banlieue ont également soulevé la question de la modification de la *Loi sur les transports au Canada* pour permettre aux trains légers de partager les emprises de chemin de fer en exploitation, à condition que la sécurité ne soit pas compromise. Le Comité a déjà abordé la question de l'accès dans ses observations antérieures sur le transport ferroviaire de banlieue. La sécurité est d'une importance primordiale. Les recherches menées pour le Comité indiquent que les dispositions en vigueur au chapitre de la sécurité risquent de limiter dans une certaine mesure l'utilisation conjointe des corridors par le matériel ferroviaire classique et les véhicules de transport en commun urbain. À cet égard, le Comité encourage les parties prenantes à trouver des solutions originales pour s'assurer que la sécurité ne sera pas compromise.

Préservation des corridors dont l'exploitation ferroviaire a cessé

Questions et préoccupations

Le Comité a entendu des opinions sur deux sujets principaux :

- le processus de cessation d'exploitation et l'absence d'un avis officiel donné aux administrations des services ferroviaires de banlieue lorsqu'on propose l'abandon de certaines lignes;
- le mode de calcul de la valeur des lignes dont l'abandon est proposé.

Les appels à la préservation des corridors ferroviaires urbains ont été faits notamment par la Commission des services du Grand Toronto, le Comité interrégional pour le transport des marchandises et Rail Ways to the Future. Compte tenu du processus de cessation d'exploitation actuel et de la capacité des administrations des services ferroviaires de banlieue d'acheter les lignes ainsi abandonnées, le gouvernement fédéral pourrait, entre autres, établir une banque de lignes de chemin de fer qui serait chargée d'acquérir et de maintenir les lignes dont l'abandon a été proposé. Plusieurs promoteurs de la préservation ont déclaré que l'indemnisation des propriétaires de lignes devrait être « équitable » (le gouvernement de l'Alberta) ou correspondre à « un montant approprié dans le cas d'un corridor de transport » (TransLink).

Dans leurs mémoires et exposés respectifs, le CN et le CFCP ont notamment soulevé les questions suivantes :

- Les corridors ferroviaires urbains ont souvent un caractère exclusif, et s'ils n'existaient pas, leur coût d'implantation serait prohibitif. Leur acquisition devrait par conséquent s'effectuer grâce à un processus commercial[2].
- La vente forcée à un prix inférieur à la juste valeur marchande constituerait une expropriation et obligerait les compagnies ferroviaires à subventionner une entreprise publique[3].
- Attribuer la valeur des terrains voisins, avec un supplément pour l'assemblage, aux corridors ferroviaires urbains est le moyen approprié de les évaluer[4].
- L'arbitrage des valeurs foncières est complexe et devrait être effectué, sous les auspices de l'Office des transports du Canada, par un arbitre spécialiste des évaluations foncières[5].

Observations et recommandations

Un examen des lignes de chemin de fer qui franchissent actuellement de grandes zones urbaines dotées de services ferroviaires de banlieue révèle qu'il y en a probablement peu qui seraient susceptibles d'être abandonnées puisque bon nombre d'entre elles sont de grandes lignes ou des lignes sur lesquelles des trains de banlieue circulent déjà.

C'est ainsi que l'AMT de Montréal exerce en partie son activité sur la grande ligne Halifax-Montréal du CN, en partie sur d'autres grandes lignes, et en partie sur des lignes affectées expressément au transport ferroviaire de banlieue. De la même façon, les services de transport de banlieue, à Toronto et dans les environs, utilisent de leur côté un ensemble de tronçons de grandes lignes et d'embranchements, dont aucun ne semble en danger d'abandon, même si certains ont peut-être une capacité limitée. La West Coast Express de Vancouver fait circuler ses trains sur la ligne principale du CFCP, dans un corridor à forte circulation, et a investi beaucoup d'argent pour amener le CFCP à améliorer sa ligne au profit des services de banlieue.

Dans le cas des lignes qui servent déjà aux trains de banlieue, les compagnies ferroviaires n'auront vraisemblablement aucune raison d'abandonner une ligne tant qu'elles estimeront être indemnisées équitablement par l'administration des services ferroviaires de banlieue. En outre, il est peu

probable qu'elles proposent l'abandon de lignes principales, à moins qu'elles ne puissent les remplacer par une ligne principale dont le tracé aurait été modifié, ce qui pourrait se produire, par exemple, après une fusion éventuelle du CN et du CFCP. Il n'en demeure pas moins que la préservation de lignes de chemin de fer urbaines, actuelles ou anciennes, pourrait s'avérer importante pour l'expansion de services ferroviaires de banlieue.

Processus de cessation d'exploitation

Malgré ces observations, le processus de cessation d'exploitation demeure une source d'inquiétude, précisément parce que les corridors sont uniques et qu'ils feront peut-être partie des quelques solutions offertes pour la prestation de nouveaux services de transport en commun ou le développement de tels services. Les administrations des transports de banlieue, notamment, se sont interrogées sur le bien-fondé des dispositions d'abandon, compte tenu des réalités urbaines.

Toute compagnie ferroviaire est tenue de publier un plan triennal indiquant les lignes qu'elle se propose de cesser d'exploiter. Au bout d'une période d'attente de douze mois, celles qui n'ont pas déjà fait l'objet d'une vente commerciale en vue de leur exploitation continue doivent être offertes, dans l'ordre, au gouvernement fédéral (dans certains cas), aux gouvernements provinciaux et aux administrations municipales appropriées. Traditionnellement, le gouvernement fédéral n'a pas acquis de lignes que l'on se proposait d'abandonner et il est encore moins probable que les provinces le fassent maintenant que ce n'était le cas par le passé. Le fait d'inscrire les municipalités sur la liste des personnes à aviser tend à allonger et à alourdir le processus, parce que si une ligne donnée en traverse plus d'une, toutes les municipalités qu'elle dessert deviennent partie au processus décisionnel.

Il n'est pas nécessaire d'aviser directement les administrations des services de banlieue concernées et celles-ci n'ont aucun droit d'acquisition spécial. Elles ont demandé à être avisées ainsi qu'à recevoir les offres et à y répondre.

L'article 145 de la *Loi sur les transports au Canada* indique à quelles conditions une compagnie ferroviaire doit offrir une ligne au sujet de laquelle elle a fait savoir aux divers paliers de gouvernement qu'elle entendait en cesser l'exploitation. Le Comité estime que ces lignes devraient aussi être offertes aux administrations des services ferroviaires de banlieue si une municipalité ou une administration a indiqué dans son plan officiel ou son plan de transport qu'elle en avait besoin pour le transport en commun. En outre, les administrations des services ferroviaires de banlieue devraient

avoir la préséance sur les municipalités dans le cas de ces lignes, pour que les corridors soient maintenus et servent au transport urbain s'il y a lieu.

> **Recommandation 13.3**
> **Le Comité recommande que l'article 145 de la *Loi sur les transports au Canada* soit modifié pour que les compagnies ferroviaires soient tenues d'offrir les lignes qu'elles entendent cesser d'exploiter aux administrations des services ferroviaires de banlieue avant de les offrir à une administration municipale ou de district, à condition que ces lignes aient été identifiées comme étant nécessaires aux transports en commun urbains.**

Évaluation des corridors

Lorsqu'une compagnie ferroviaire offre une ligne de chemin de fer à un gouvernement ou, suivant la recommandation du Comité, à une administration de services ferroviaires de banlieue, elle doit le faire à un prix ne pouvant dépasser la « valeur nette de récupération ». L'évaluation des éléments constituant la voie ferrée, soit les traverses, les rails et autres éléments, est relativement facile à établir, mais en revanche, l'évaluation des terrains sur lesquels les voies ferrées sont situées soulève des controverses plutôt vives, en particulier si la ligne en question traverse une région urbaine.

Les compagnies ferroviaires désirent obtenir le maximum de la vente de ces terrains, comme elles auraient tout loisir de le faire si le gouvernement ou les administrations des services de banlieue n'en avaient pas besoin, alors que ces derniers estiment que l'utilisation pouvant être faite de ces terrains est limitée et que ce facteur devrait être pris en compte dans la valeur qui leur est attribuée. Subsidiairement, certains prétendent que les compagnies ferroviaires ne devraient pas toucher des profits fortuits de l'augmentation de la valeur du terrain que, dans de nombreux cas, ces compagnies possédaient bien avant l'urbanisation.

Le mécanisme actuel régissant l'abandon de lignes oblige les compagnies ferroviaires à respecter certains protocoles. Lorsqu'une ligne passe dans le domaine public à sa valeur nette de récupération, pour être utilisée ou transformée plus tard en un corridor de transport urbain, il convient de garder à l'esprit que les tentatives de vente au prix du marché de ces lignes à d'autres compagnies ferroviaires se sont soldées par un échec.

Le Comité estime que le seul mode de calcul jugé équitable tant pour les compagnies ferroviaires que pour ceux qui se portent acquéreur de ces terres à la valeur nette de récupération est un calcul fondé sur des principes et des

techniques d'évaluation foncière reconnus, qui tentent d'offrir la valeur approximative la plus exacte possible.

Pour évaluer la valeur d'un corridor, le point de départ consiste en général à évaluer les terrains voisins. Aux États-Unis, l'Appraisal Institute définit cet exercice comme étant « un moyen d'estimer le prix ou la valeur d'un terrain jouxtant ou avoisinant un chemin de fer, un pipeline, une autoroute ou un corridor par opposition à l'établissement de la valeur de l'emprise comme entité distincte ». Le mode de calcul est fondé sur l'hypothèse selon laquelle la valeur du terrain dans un corridor doit tenir compte de la valeur du terrain qu'il traverse; il faut procéder à une analyse détaillée, le corridor étant évalué par tronçons ou zones qui correspondent à l'utilisation des terres adjacentes (fondée sur le principe de « l'utilisation optimale »). Puisque ce mode de calcul de la valeur d'un corridor est reconnu, le Comité est d'avis qu'il faudrait utiliser la valeur des terrains voisins pour calculer la valeur nette de récupération des terrains.

Le Comité conclut également que, dans ces circonstances, aucun supplément pour l'assemblage ne devrait s'appliquer. Ce supplément peut être pertinent pour évaluer à l'interne le coût de construction d'une nouvelle ligne qu'un organisme pourrait exploiter, mais il ne devrait pas influer sur le calcul de la valeur nette de récupération étant donné qu'en l'occurrence, aucune compagnie ferroviaire n'a racheté ce corridor au prix du marché et qu'il a fini par être transféré à sa valeur nette de récupération. De plus, le fait d'appliquer un supplément pour l'assemblage ne serait pas conforme à la manière dont est effectué le calcul de la valeur nette de récupération des voies ferrées et autres éléments. Enfin, dans les secteurs où le calcul des impôts fonciers est dicté par la valeur marchande, la compagnie ferroviaire n'acquitte pas d'impôts en fonction d'une valeur imposable bonifiée. Le Comité est d'avis que la méthodologie proposée devrait s'appliquer à tout corridor ferroviaire transféré selon les modalités stipulées dans la *Loi sur les Transports au Canada* à la valeur nette de récupération.

> **Recommandation 13.4**
> **Le Comité recommande que l'évaluation des biens-fonds transférés à leur valeur nette de récupération au titre de la *Loi sur les transports au Canada* ne dépasse pas la valeur des terrains voisins et qu'aucun supplément pour l'assemblage ne s'applique.**

Ces paramètres autorisent diverses méthodes d'évaluation tout à fait appropriées, mais la méthode retenue doit demeurer suffisamment souple

pour que l'évaluation faite tienne compte des caractéristiques intrinsèques des terrains sur lesquels ces corridors sont situés. Ces méthodes pourraient notamment inclure les données tirées de la « technique de la parité », si possible, l'application d'un facteur de réduction à la valeur correspondant à celle des terrains voisins le cas échéant, et une « analyse de parcellement » plus détaillée[6]. Dans tous les cas, il faudrait procéder à des rajustements dans le cas des droits de location et d'accords qui ne font pas l'objet d'un transfert.

Établissement de réserves de lignes de chemin de fer

Certains de ceux qui ont participé aux consultations menées par le Comité étaient d'avis que la vente de lignes abandonnées pour fins d'aménagement, en particulier dans les zones urbaines, menaçait considérablement les plans de transport à long terme. En outre, le délai prévu par l'actuel processus de cessation d'exploitation ne donne pas assez de temps aux administrations provinciales et municipales pour qu'elles puissent décider d'acheter une ligne de chemin de fer dont le transfert des droits de propriété ou d'exploitation a été proposé.

Pour certains, la solution réside dans la mise en réserve de lignes de chemin de fer, le gouvernement fédéral faisant l'acquisition de corridors ferroviaires auxquels des administrations municipales se sont officiellement déclarées intéressées, et les mettant en réserve (peut-être grâce à un fonds renouvelable) pour qu'ils servent éventuellement de corridors de transport en commun urbain.

Les États-Unis ont un système de mise en réserve de lignes de chemin de fer (en vertu de la *National Trails System Act*), bon nombre d'entre elles pouvant servir de sentiers en attendant qu'on ait besoin de les transformer en corridors ferroviaires. Environ 90 p. 100 de tous les projets de voies ferrées ou de sentiers (mis en réserve ou non) sont financés par la caisse fédérale d'amélioration du transport qui relève du Surface Transportation Program. Les fonds sont utilisés pour acheter des lignes selon une formule de partage des frais dans la proportion de 80 p. 100 par le gouvernement fédéral à 20 p. 100 par l'organisme parrain. De plus, une compagnie ferroviaire qui fait don de terrains peut être admissible à une réduction d'impôt sur le revenu en vertu des lois fédérales et étatiques. Mais la mise en réserve de lignes de chemin de fer est peut-être plus facile à réaliser aux États-Unis puisque, dans bien des cas, les compagnies ferroviaires n'y sont pas

propriétaires des terrains où leur infrastructure est implantée, alors qu'au Canada, elles possèdent à la fois l'infrastructure et les terrains.

Le Comité fait remarquer que la mise en réserve de lignes de chemin de fer est une question dont s'occupent en général les provinces, même si depuis quelques années, elles ont moins tendance à acheter des lignes excédentaires. Le gouvernement fédéral a une certaine responsabilité dans le domaine du transport ferroviaire urbain, vu que les lignes de chemins de fer sous compétence fédérale sont, de par la Constitution, de son ressort.

En vertu de la proposition antérieure du Comité, les compagnies ferroviaires qui envisagent de cesser d'exploiter une ligne l'offriraient, dans l'ordre, au gouvernement fédéral, au gouvernement provincial, aux administrations des services ferroviaires de banlieue et aux administrations municipales. Les lignes ou les corridors que l'on propose de réserver aux transports en commun pourraient être achetés soit par la province, soit par l'administration des services ferroviaires de banlieue, que ces lignes soient utilisées immédiatement ou que ces corridors soient mis en réserve pour usage ultérieur. **Il n'est donc pas nécessaire, pour atteindre ce but, d'apporter d'autres modifications au processus de transfert et de cessation de l'exploitation de lignes, à part celles que recommande le Comité.**

Certains tronçons de ligne (comme les épis) dont les compagnies ferroviaires n'ont plus besoin pourraient servir aux transports urbains, mais ils ne sont pas visés par le processus actuel de cessation d'exploitation. Le Comité estime qu'un processus devrait être en place pour assurer la vente expéditive de tronçons aux gouvernements. Lorsqu'une administration municipale ou une administration des services ferroviaires de banlieue ont indiqué, dans leur plan de transport, qu'une ligne était nécessaire aux transports en commun, une compagnie ferroviaire devrait être tenue d'offrir à sa valeur nette de récupération à la province, à l'administration en question ou aux administrations municipales concernées de leur vendre cette ligne.

> **Recommandation 13.5**
> **Le Comité recommande que les compagnies ferroviaires soient tenues d'offrir en vente à sa valeur nette de récupération, à la province, à l'administration des services ferroviaires de banlieue ou à l'administration municipale ou aux administrations municipales touchées, un épi ou toute autre ligne non visée par le processus actuel de transfert et de cessation de l'exploitation de lignes, à condition qu'il ait été déterminé, grâce à des processus appropriés, que cette ligne était nécessaire à des fins de transport urbain.**

Enfin, lorsque l'achat d'une ligne ou d'un épi est jugé nécessaire aux transports en commun urbains actuels ou futurs, le financement devant aider à couvrir le prix d'achat pourrait être consenti dans le cadre de la stratégie intégrée que le Comité recommande pour établir l'ordre de priorité en matière de transport urbain des voyageurs et financer les projets en conséquence.

Recommandation 13.6
Le Comité recommande que l'achat de lignes de chemin de fer pour qu'elles servent de corridors de transport en commun urbains (y compris les épis précisés grâce au processus mentionné dans la recommandation qui précède) puisse se faire à partir des fonds provinciaux et territoriaux affectés aux routes et aux transports dont le Comité propose la constitution.

En proposant cette recommandation, le Comité est conscient que, dans le cas des corridors ferroviaires urbains destinés à un usage ultérieur, l'évaluation de leur prix d'achat donnerait probablement une valeur actualisée nette négative, de sorte qu'une demande de fonds ne répondrait pas au critère de rentabilité que devraient respecter les projets qui se concurrenceraient pour profiter des fonds susmentionnés. Le Comité verrait bien ces corridors entrer dans la catégorie d'exceptions prévues dans l'intérêt public, en ce sens qu'on pourrait alléguer qu'il s'agit d'investissements stratégiques pour l'avenir et que le fait de renoncer dans l'immédiat à consacrer des fonds à un autre projet afin de mettre un corridor en réserve pour usage ultérieur est justifiable. Cela dit, la discipline à observer serait nécessairement stricte, pour qu'on ne propose d'acheter, grâce aux fonds susmentionnés, que des corridors offrant un potentiel réel.

Notes

[1] Adapté du Chemin de fer Canadian Pacifique, « Canada's Railways : Achieving Full Potential — General Brief to the *Canada Transportation Act* Review Panel », décembre 2000, pages 46 à 49.

[2] Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, « Mémoire présenté au Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada », novembre 2000, p. 40.

[3] Chemin de fer Canadian Pacifique, « Canada's Railways Achieving Full Potential », p. 47.

[4] Mémoire du CN, p. 41.

[5] Mémoire du CP, p. 49.

[6] **Technique de la parité :** Ce mode de calcul de la valeur n'est pas courant, mais pourrait être utilisé à condition qu'il existe des données suffisantes et vérifiables sur des ventes de corridors ferroviaires canadiens abandonnés qui se ressemblent sur le plan de l'emplacement, des caractéristiques physiques et d'autres facteurs.

Application d'un facteur de réduction à la valeur appliquée aux terrains voisins : L'évaluation doit commencer par le calcul de la valeur des terrains voisins en vue de s'assurer que la valeur du corridor tient bien compte de l'utilisation faite des terrains avoisinants que le corridor traverse. L'étape suivante consiste à appliquer un facteur d'actualisation au corridor tout entier. Pour être valable, ce facteur doit être calculé d'après les ventes reconnues de corridors canadiens abandonnés situés dans des marchés semblables. Ou alors, le corridor pourrait faire l'objet d'une **étude de parcellement** plus détaillée afin d'établir la valeur actualisée du montant net que le propriétaire recevrait vraisemblablement si le corridor était vendu en parcelles dans un délai raisonnable. Ce calcul est établi en fonction de l'utilisation optimale de chaque tronçon de la ligne et doit tenir compte des caractéristiques individuelles de chacun de ces tronçons, dont certains pourraient être exploités avec profit alors que d'autres seraient vendus aux propriétaires des terrains jouxtant ces tronçons. Il se peut que les acquéreurs de terrains urbains réagissent différemment. Contrairement aux zones rurales, la productivité du sol (ou l'absence de productivité) n'entre pas en jeu. Dans tous les cas de figure, l'évaluateur doit présenter une étude de la conjoncture du marché ou des études de cas qui étayent les rajustements apportés. (Kevin Antonides, "Value of Rail Corridors", mémoire préparé pour l'ELTC, mai 2001.)

Chapitre 14
L'accessibilité des transports pour les personnes ayant une déficience

Les personnes ayant une déficience ont toujours eu du mal à utiliser pleinement le réseau de transport pour se rendre au travail, voyager pour affaires, aller voir des amis et de la parenté ou prendre des vacances. Les obstacles dans le réseau de transport ont empêché ces Canadiens de participer entièrement aux activités que d'autres Canadiens tiennent pour acquises. Il faut assurer un accès suffisant au réseau de transport pour les personnes ayant une déficience, et les lois canadiennes doivent en tenir compte. Selon les prévisions, le nombre de personnes ayant une déficience, qui représente déjà un fort pourcentage de la population du Canada, continuera d'augmenter à mesure que vieillira la population.

Aux termes de la *Loi sur les transports au Canada*, l'Office des transports du Canada doit veiller à l'élimination tous les obstacles abusifs aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience dans le réseau de transport assujetti à la compétence fédérale. L'Office peut, à cette fin :

- prendre des règlements et établir des codes de pratiques pour régler des questions systémiques;
- régler les plaintes individuelles au cas par cas;
- communiquer avec les voyageurs ayant une déficience, les fournisseurs de services et les décideurs et les informer de la nature et de l'importance des questions de mobilité.

Règlements et codes de pratiques

L'Office a mis en œuvre deux règlements dans le cadre du pouvoir que lui confère la *Loi sur les transports au Canada* :

- la partie VII du *Règlement sur les transports aériens* (RTA), qui s'applique aux transporteurs aériens canadiens exploitant des services au Canada au moyen d'aéronefs de 30 sièges ou plus;
- le *Règlement sur la formation du personnel en matière d'aide aux personnes ayant une déficience*.

La partie VII du RTA énonce d'importants principes d'accessibilité; elle prévoit, par exemple, que le transporteur doit accepter le jugement d'un passager selon lequel ce dernier n'a pas besoin d'aide spéciale et que les passagers ayant besoin de services spéciaux doivent donner au transporteur un préavis raisonnable de leurs besoins. En outre, le RTA traite de questions telles que les suivantes :

- la communication de l'information;
- la disponibilité des sièges accessibles;
- la coordination lorsqu'il y a plusieurs transporteurs aériens en cause;
- les services qu'un transporteur doit fournir dans une aérogare et à bord d'un aéronef;
- l'obligation, pour les transporteurs, d'accepter dans la cabine les animaux aidants correctement dressés;
- le traitement de questions liées aux fauteuils roulants, d'aide à la mobilité ou d'aide technique.

Le *Règlement sur la formation du personnel en matière d'aide aux personnes ayant une déficience* exige la formation appropriée des employés et des entrepreneurs des transporteurs aériens, des aéroports et des transporteurs ferroviaires et maritimes qui interagissent avec le public, prennent des décisions sur le transport de personnes ou fournissent des services spécialisés ayant trait au transport de personnes ayant une déficience.

L'Office collabore également avec des parties intéressées afin d'établir des codes de pratiques. Conformément à l'usage récent, consistant à éviter la réglementation lorsqu'il existe des façons moins radicales d'atteindre les objectifs des politiques, les codes permettent à l'Office de collaborer avec les transporteurs et les fournisseurs de services pour éliminer volontairement les obstacles que le réseau de transport présente à la circulation des personnes. Les codes de pratiques ont également l'avantage de pouvoir être mis en œuvre plus rapidement que les règlements. L'Office a diffusé trois normes fondées sur le rendement sous forme de codes de pratiques :

- *Code de pratiques : accessibilité des aéronefs pour les personnes ayant une déficience* (1996);
- *Code de pratiques relatif à l'accessibilité des voitures de chemin de fer et aux conditions de transport ferroviaire des personnes ayant une déficience* (1998);

- *Code de pratiques : accessibilité des traversiers pour les personnes ayant une déficience* (1999).

Les questions concernant les autocaristes, les terminus et les arrêts d'autocars sont prévues dans le *Code de pratiques des autocaristes* de Transports Canada.

L'Office exige aussi que les tarifs des services aériens internationaux à horaires réguliers contiennent des modalités de transport reconnaissant le droit d'une personne ayant une déficience de déterminer si elle a besoin de se faire accompagner par quelqu'un dans ses voyages, ainsi que les politiques du transporteur relatives au transport des personnes ayant une déficience.

L'Office surveille la conformité de l'industrie aux règlements et aux codes de pratiques en effectuant des sondages, en inspectant les emplacements et en enquêtant sur les plaintes. De plus, il effectue des sondages auprès des personnes ayant une déficience pour déterminer dans quelle mesure elles sont satisfaites des services et des installations. Le compte rendu du sondage sur l'accessibilité du transport aérien intitulé *Être maître de la situation* (mai 2001) indiquait que la plupart des répondants étaient satisfaits de la façon dont on a su répondre à leurs besoins.

En outre, avant l'entrée en vigueur d'un code de pratiques, l'Office recueille des données de base. Il peut ainsi mesurer les améliorations de l'accessibilité en les comparant aux données recueillies après l'entrée en vigueur du code.

L'Office étudie depuis peu les moyens d'améliorer l'accès aux aéronefs de moins de 30 sièges. Ces aéronefs présentent des défis particuliers en raison de leur dimension restreinte.

Plaintes

En 2000, l'Office a reçu 87 plaintes sur des questions allant de l'accessibilité dans les gares à la prestation de services à bord des aéronefs. Il en a réglé 47 et a rendu des décisions à propos de 26 autres. Le règlement de plaintes individuelles est également un moyen de déceler rapidement les problèmes systémiques pouvant nécessiter une solution plus globale comme un code de pratiques ou un règlement.

Ce que le Comité a entendu

Au cours de ses consultations, le Comité a entendu des groupes de défense des droits et intérêts des personnes ayant une déficience, qui ont fait valoir que, en dépit des règlements et des codes de pratiques de l'Office, la plupart

des bâtiments et des modes de transport n'ont encore pas d'équipement suffisant pour les voyageurs ayant une déficience. Certains groupes, comme Kéroul, le Conseil des Canadiens avec déficiences et l'Association canadienne des usagers de chien-guide, soutiennent que les codes de pratiques devraient être plus précis au sujet de l'équipement requis et qu'ils n'obligent pas l'industrie à se conformer aux normes ou à répondre aux besoins des voyageurs ayant une déficience. De plus, l'Association canadienne des usagers de chien-guide affirme que l'Office n'a pas de mandat législatif pour l'établissement de codes de pratiques et que ces derniers devraient être convertis en règlements. D'autres intervenants ont laissé entendre que les lois américaines pourraient être un modèle utile pour le Canada (voir l'encadré).

D'autres préoccupations avaient trait à la perception selon laquelle l'Office des transports du Canada ne reconnaît pas certaines déficiences, ainsi qu'aux besoins de personnes ayant certaines déficiences non visées par la Loi. La Société canadienne de l'ouïe a soutenu que la Loi devrait indiquer précisément les déficiences auxquelles elle s'applique.

Canadiens ayant une déficience — Démographie

En 1991, 15,5 p. 100 de la population — 4,2 millions de personnes — ont signalé avoir une déficience :

- Les adultes ayant une déficience se chiffraient à 3,53 millions (16,8 p. 100).
- Le nombre estimatif des personnes à mobilité réduite s'élevait à 2,02 millions (9,6 p. 100), et celui des personnes en fauteuil roulant, à 124 000 (0,6 p. 100).
- Les adultes ne pouvant pas utiliser les services interurbains ou ayant du mal à les utiliser représentaient 5 p. 100 de la population adulte totale (1,06 million de personnes), et ceux qui faisaient face à des difficultés dans l'utilisation des moyens de transport locaux représentaient également plus ou moins 5 p. 100.
- Les personnes à mobilité réduite correspondaient à 7,2 p. 100 de la population adulte, et 75 p. 100 d'entre elles se classaient dans la catégorie des personnes ne pouvant utiliser des moyens de transport.
- Parmi les personnes ne pouvant uiliser des moyens de transport, 31 p. 100 souffraient de déficience auditive, 19 p. 100 de déficience visuelle et 9 p. 100 de troubles de la parole.
- À peu près 40 p. 100 des personnes ne pouvant utiliser les moyens de transport étaient des personnes en difficulté d'apprentissage ou ayant une déficience mentale ou développementale.

Source : Statistique Canada.

Lois et règlements américains

Les groupes de défense des droits et intérêts des personnes ayant une déficience soutiennent que les lois des États-Unis sont un modèle à suivre en Amérique du Nord pour veiller à ce que les personnes ayant une déficience aient accès au réseau de transport, et ce, en éliminant les obstacles inutiles ou injustifiés. En outre, certains groupes qui ont rencontré le Comité se sont dit satisfaits des lois et des règlements américains et ont affirmé que les voyageurs ayant une déficience étaient mieux protégés aux États-Unis qu'au Canada, en particulier dans le domaine du transport aérien. Selon eux, le Canada devrait mettre à jour ses lois en conséquence.

L'*Americans with Disabilities Act* (ADA, 1990) a pour objet de garantir l'égalité à tous les Américains ayant une déficience, y compris l'égalité d'accès au réseau de transport. Cette loi prévoit un programme complet touchant tous les aspects des transports et stipule que toute installation ouverte au public doit être accessible aux personnes ayant une déficience.

La Federal Highway Administration (FHWA) est tenue de fournir aux bureaux locaux des directives techniques sur la façon de se conformer aux dispositions de l'ADA sur les routes. Ces directives sont particulièrement utiles dans le cadre du programme d'emprises, où la FHWA s'occupe fréquemment d'évaluer, d'acquérir et de se départir des ouvrages assujettis à l'ADA (locaux publics, installations commerciales).

La Federal Transit Administration (FTA) a une responsabilité importante aux termes de l'ADA. Cette loi exige que tous les services ferroviaires et services d'autobus et d'autocars actuels et futurs à itinéraire fixe soient entièrement accessibles dans le pays. Elle exige également la prestation de services supplémentaires de transport semi-collectif pour les personnes qui ne peuvent avoir accès à des services à itinéraire fixe. En outre, la FTA doit examiner les plans que les organismes locaux de transports en commun ont dressés pour remplir ce mandat.

Aux termes de l'*Air Carrier Access Act* (ACAA) de 1986, l'Office of the Secretary, Consumer Affairs Division, assure l'accès des personnes ayant une déficience aux aéroports et aux transporteurs aériens. La Division surveille la conformité à cette loi, reçoit les plaintes du public à l'égard de l'accès et enquête sur celles-ci. Les petits aéronefs ne sont pas réglementés de façon rigoureuse, puisque l'ACAA traite surtout de l'accessibilité aux aéronefs comptant au moins 30 sièges passagers. La seule disposition précise qui touche les petits aéronefs se rapporte au fait qu'il doit y avoir des rampes d'accès ou des appareils de levage pour la plupart des aéronefs de 19 à 30 sièges aux grands aéroports américains. En avril 2000, une loi a été adoptée pour que l'ACAA s'applique aussi aux transporteurs aériens étrangers.

Dans son exposé, la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a souligné que l'Office et la CCDP avaient des compétences qui se chevauchaient, mais que les deux organismes avaient coordonné leurs activités, comme le prévoit la Loi, et qu'ils jouissaient de relations de travail harmonieuses. Lorsqu'une plainte se rapporte au réseau de transport, la

CCDP propose habituellement que le plaignant dépose sa plainte auprès de l'Office avant de la lui présenter parce qu'elle considère que le processus de règlement des plaintes aux termes de la LTC constitue une autre voie de recours en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les plaintes en matière de transport ne sont en général présentées à la CCDP que lorsque l'Office n'a pas réglé entièrement la plainte. La CCDP pense qu'il se produit parfois une telle situation parce que l'Office n'a pas le pouvoir d'ordonner une indemnisation pour la perte de dignité ou pour une personne blessée dans ses sentiments lorsqu'il a jugé qu'il existait un obstacle abusif. La CCDP a fait remarquer que l'un des objectifs de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* était de remettre les victimes de discrimination dans leur position antérieure et qu'en vertu de cette loi, le Tribunal des droits de la personne pouvait accorder une indemnité allant jusqu'à 20 000 $ dans de tels cas. La CCDP a invité le Comité à examiner s'il serait approprié de permettre à l'Office d'ordonner une telle indemnisation, ce qui permettrait aux plaignants de voir leurs plaintes réglées complètement par l'Office. Elle a exprimé la même préoccupation que certains intervenants devant le fait que les codes de pratiques n'étaient pas exécutoires.

Les participants aux consultations du Comité se préoccupaient également du fait que le *Code de pratiques : accessibilité des aéronefs pour les personnes ayant une déficience* et la partie VII du RTA ne s'appliquaient qu'aux aéronefs d'au moins 30 sièges. Le Conseil des Canadiens avec déficiences a signalé que le manque de règlements sur l'accès aux petits aéronefs posait de grands problèmes aux voyageurs handicapés.

En ce qui concerne les tarifs pour accompagnateurs, Kéroul, le ministère de l'Infrastructure de l'Alberta et le Conseil des Canadiens avec déficiences ont affirmé que la loi devrait préciser le droit qu'ont les personnes ayant une déficience de voyager avec un accompagnateur sans que ce dernier ait à payer sa place, tout comme le prix du billet d'un voyageur ayant une déficience comprend la place nécessaire pour une aide à la mobilité ou un animal aidant.

Kéroul a fait plusieurs propositions et demandé notamment que tous les transporteurs aériens, canadiens et étrangers exploitant au Canada, soient tenus de répondre aux besoins des personnes ayant une déficience à l'embarquement, au cours des correspondances, en vol et à l'atterrissage. Ce groupe a proposé que, le cas échéant, les transporteurs et les exploitants adoptent la norme de l'Association canadienne de normalisation intitulée *Accessibilité des bâtiments et autres installations : règles de conception*, qui

indique exactement ce qu'il faut faire pour rendre accessibles les bâtiments et d'autres installations et faire en sorte qu'ils soient sûrs en vue de leur utilisation par des personnes ayant des déficiences physiques ou sensorielles. Kéroul a également dit s'inquiéter de ce que certains transporteurs et exploitants de gare ne fournissaient pas assez de formation à leurs employés. Il a fait remarquer que, lorsque la formation n'était pas obligatoire, les compagnies semblaient hésiter à fournir un programme de formation.

Enfin, le Comité a entendu des avis selon lesquels il fallait modifier la *Loi sur les transports au Canada* pour y exposer le processus de règlement des plaintes, ainsi que des préoccupations à l'égard du fait qu'il fallait trop de temps à l'Office pour régler les plaintes.

Observations et recommandations

Au cours des 13 années qui se sont écoulées depuis l'introduction des dispositions législatives sur l'accessibilité des transports pour les personnes ayant une déficience, de grands progrès ont été réalisés pour ce qui est d'éliminer les obstacles abusifs à la circulation des personnes dans le réseau de transport. Le Comité est aussi convaincu que l'Office a, en grande partie, le pouvoir et les outils nécessaires pour accomplir cette tâche. Les codes de pratiques sont un moyen souple et utile d'assurer un meilleur accès au réseau de transport. Bien que certains groupes s'inquiètent de voir que ces codes n'ont pas de force exécutoire, les problèmes ou abus manifestes sont rares. De même, l'Office a un programme de surveillance active qui lui permettrait de prendre des mesures correctives s'il le jugeait utile. En cas de problème, l'Office peut proposer un règlement contraignant. Étant donné les avantages généraux des codes par rapport aux processus réglementaires, le Comité encourage cette approche dans toute la mesure du possible.

Une préoccupation qui revenait sans cesse — et que partage le Comité — a trait à l'aptitude de l'Office à traiter efficacement des problèmes systémiques. Jusqu'en 1996, l'Office avait le pouvoir particulier d'enquêter de son propre chef sur les questions d'accessibilité, sans qu'il y ait eu de plainte officielle. Suivant le principe de l'établissement d'un processus fondé sur le dépôt de plaintes, ce pouvoir ne lui a pas été accordé dans la *Loi sur les transports au Canada*. Le Comité s'inquiète du fait qu'il y a maintenant une lacune entre le pouvoir réglementaire de l'Office et sa compétence pour traiter des plaintes individuelles. Le Comité est d'avis que cet outil important à l'égard des questions d'accessibilité n'aurait pas dû être supprimé, car il fournit à l'Office un moyen efficace de les régler.

Recommandation 14.1
Le Comité recommande que l'Office des transports du Canada se voit accorder le pouvoir d'enquêter de son propre chef sur les questions d'accessibilité.

Un autre domaine où l'accord général semble imprécis est celui de la tarification des transporteurs aériens pour les accompagnateurs des voyageurs ayant une déficience. La plupart des transporteurs permettent aux personnes ayant une déficience de voyager au besoin avec un accompagnateur sans lui faire payer sa place, mais l'industrie du transport aérien continue de le faire payer, même si la plupart des transporteurs n'imposent qu'un prix réduit.

Cette question fait l'objet d'un désaccord depuis de nombreuses années entre les personnes ayant une déficience et les transporteurs aériens. Les défenseurs du principe « un passager, un prix » soutiennent qu'une personne ayant une déficience devrait pouvoir voyager comme toute autre personne ayant besoin d'aide, sans payer de frais pour l'aide, que celle-ci soit fournie par un accompagnateur ou une autre personne. Les transporteurs sont préoccupés par l'érosion des recettes découlant d'une politique de gratuité pour les accompagnateurs. En 1995, l'Office a proposé un règlement visant à exiger des transporteurs aériens qu'ils transportent un accompagnateur à 25 p. 100 du tarif applicable à la personne ayant une déficience. Il semble que le règlement ait été mis en suspens, les transporteurs revendiquant le statu quo et les personnes ayant une déficience affirmant que 25 p. 100, c'est injustifié. Le Comité s'inquiète de voir le temps qu'il faut pour régler cette question et incite tous les intervenants à redoubler d'efforts pour y arriver.

Recommandation 14.2
Le Comité recommande de régler la question de la tarification des transporteurs aériens pour les accompagnateurs le plus tôt possible.

Le Comité est d'avis que l'aptitude à obtenir une indemnisation pour la perte de dignité ou pour une personne blessée dans ses sentiments est essentielle dans les cas où le tort causé découle d'une discrimination dans le réseau de transport. À l'heure actuelle, un tel dédommagement peut être obtenu aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Comité juge qu'il vaut mieux que cette question relève de l'expertise de tribunaux créés aux termes de cette loi.

La plupart des autres questions soulevées par les intervenants portent sur des domaines particuliers dans lesquels l'Office peut mener ou mène déjà des activités, comme l'établissement de normes d'accessibilité, en particulier

pour les petits aéronefs, et la levée des obstacles abusifs au transport aérien international au fur et à mesure de la réception de plaintes. Le Comité recommande aux groupes qui ont ces préoccupations de saisir l'Office de ces questions.

Le Comité conseille vivement la prudence aux défenseurs d'une définition statutaire de la déficience. La proposition semble attrayante au premier abord, mais cette définition aurait nécessairement pour effet d'exclure certaines personnes ayant une déficience. Nous sommes d'avis que l'Office est l'organisme qui peut le mieux étudier les arguments sur ce qui constitue une déficience, puisqu'il voit ce genre de questions dans les plaintes. Par exemple, l'Office détermine actuellement si l'obésité devrait être considérée comme une déficience aux termes de la Loi.

Un autre moyen proposé pour améliorer les décisions de l'Office est de fournir des fonds visant à faciliter la participation des plaignants et des intervenants à des cas choisis. Les fonds auraient pour objet de veiller à ce qu'il y ait assez de ressources pour régler les questions systémiques soulevées par une plainte, questions dont l'Office n'aurait pas encore traité ou qui pourraient ne pas intéresser particulièrement le plaignant. Notre recommandation visant à rétablir le pouvoir qu'avait l'Office d'enquêter sur des questions de son propre chef fera beaucoup pour atténuer la crainte que les questions n'aient peut-être pas été assez étudiées dans le processus de règlement des plaintes à cause de ressources insuffisantes. Ce pouvoir, conjointement avec celui qu'a l'Office de nommer des experts ou des personnes possédant des connaissances techniques ou spéciales pour l'aider en tant que conseillers sur des questions dont il a été saisi, lui permet d'examiner les questions soulevées dans toute affaire donnée, y compris, s'il y a lieu, d'engager les services d'un avocat pour qu'il lui présente un mémoire.

Il faut continuer d'améliorer l'accès des personnes ayant une déficience au réseau de transport du Canada. Des progrès impressionnants ont été réalisés au fil des dernières années, mais il reste encore beaucoup à faire. Grâce aux outils prévus dans la *Loi sur les transports au Canada* et aux améliorations recommandées par le Comité, l'Office des transports du Canada sera en bonne position pour continuer de supprimer les obstacles abusifs à la circulation des personnes.

Chapitre 15
L'industrie du camionnage

L'industrie du camionnage est un maillon important de l'industrie des transports commerciaux du Canada. Les transporteurs pour compte d'autrui réalisent des recettes annuelles de près de 20 milliards $, ce qui représente plus de 40 p. 100 du volet transports du produit intérieur brut du Canada. Les activités de camionnage englobent également les transporteurs privés, les compagnies de messageries, les camions agricoles et tout un éventail de camions exploités par les gens de métier, le secteur des services, les services publics et les gouvernements. Certains estiment que la valeur de l'ensemble de ces activités est de l'ordre de 40 milliards $ par an.

Le rôle du gouvernement fédéral

Le rôle du gouvernement fédéral dans l'industrie du camionnage, pour ce qui est de la réglementation et des politiques, n'est pas aussi important que dans les domaines du transport aérien, ferroviaire et maritime. Cela s'explique essentiellement par le fait que la plupart des routes où circulent les camions appartiennent aux provinces, aux territoires et aux administrations locales, qui en assurent l'entretien, et que ce sont les provinces et les territoires qui sont avant tout responsables de la réglementation des activités sur ces routes. Par exemple, les gouvernements provinciaux et territoriaux sont exclusivement responsables des règlements qui régissent les poids et dimensions des camions, situation qui est radicalement différente de celle qui prévaut dans quantité d'autres pays, où c'est le gouvernement central qui établit ces normes.

Le rôle du gouvernement fédéral dans l'industrie du camionnage est relativement limité pour une autre raison importante : depuis 1954, la responsabilité de la réglementation des entreprises de camionnage et de transport par autocar a été déléguée aux provinces en vertu de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, dont la dernière version, la *Loi de 1987 sur les transports routiers* (LTR), est en voie de modification.

En dehors du rôle de réglementation et de politique que lui attribue la LTR, en vertu duquel il fixe les conditions de délégation de la réglementation de l'industrie aux provinces, le gouvernement fédéral s'occupe du camionnage qu'à quelques égards. Mentionnons notamment les normes régissant les

véhicules en vertu de la *Loi sur la sécurité automobile*, le transport des marchandises dangereuses, la responsabilité des postes frontaliers internationaux et un rôle limité dans le domaine de la recherche-développement.

Dans un sens plus large cependant, qui dépasse la stricte comptabilisation des responsabilités constitutionnelles, le gouvernement fédéral porte un intérêt profond aux politiques sur le camionnage. Cela s'explique par la nature du camionnage, en particulier par le segment du transport pour compte d'autrui sur longue distance. Les camions qui appartiennent aux gros transporteurs routiers pour compte d'autrui ne cessent de franchir les limites de zones. Ils transportent également des marchandises pour pratiquement tous les secteurs de l'économie, ce qui les assujettit à de nombreuses politiques fédérales (politiques du travail, politiques agricoles, politiques commerciales, politiques industrielles, et ainsi de suite).

Compte tenu de l'importance du camionnage, de son exploitation à l'échelle de plus d'une zone (et notamment à l'échelle internationale) et de ses rapports avec la plupart des autres secteurs de l'économie, il serait impensable que le gouvernement fédéral ne porte pas un intérêt politique au secteur du camionnage. Pour ne citer qu'un exemple, les camions assurent le transport de 59 p. 100 des exportations du Canada à destination des États-Unis, selon la valeur, et de 81 p. 100 des importations en provenance des États-Unis.

En s'appuyant sur l'article 5 de la LTC, certains ont soutenu (l'Alliance canadienne du camionnage) que le gouvernement fédéral devrait avoir un plus vaste rôle de réglementation et d'orientation du camionnage. Cependant, en parlant de la performance du gouvernement fédéral, le mémoire de l'Alliance poursuivait en ces termes :

> [Traduction]
> en dépit des objectifs politiques louables que contient l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*, le gouvernement fédéral n'a pas engagé les ressources nécessaires ni exercé le leadership voulu pour réaliser ces objectifs, ce qui s'est soldé par une mosaïque de règlements à travers le pays qui nuit à la productivité, à la compétitivité et à la rentabilité de l'industrie du camionnage, et ce qui empêche d'optimiser le rendement de l'industrie en matière de sécurité et d'environnement.

Cet appel à un élargissement du rôle du gouvernement fédéral fait écho aux conclusions de la dernière commission fédérale chargée d'examiner la législation des transports. En 1993, la Commission d'examen de la *Loi sur*

les transports nationaux a formulé plusieurs recommandations, qui disaient d'une façon générale que si les provinces ne pouvaient élaborer des règlements de sécurité ou des normes techniques uniformes pour l'industrie du camionnage, il fallait alors que le gouvernement fédéral s'occupe davantage d'élaborer des règlements et des politiques (normes).

Presque tous les expéditeurs qui ont répondu à l'enquête du Comité étaient satisfaits des services de camionnage fournis en 2000. Certains étaient toutefois préoccupés par la sécurité et l'absence de normes uniformes tant au Canada qu'à l'échelle des États-Unis et du Canada.

C'est sur cette toile de fond que le Comité propose cet examen des questions de réglementation et d'orientation susceptibles de revêtir de l'importance à l'avenir.

Application d'un Code canadien de la sécurité

La LTR a aboli la réglementation économique des entreprises de camionnage extra-provinciales, c'est-à-dire essentiellement le contrôle réglementaire sur l'entrée dans l'industrie. L'abrogation de la partie III de la Loi en 1999 a eu le même impact sur la majeure partie du camionnage intra-provincial.

En vertu des modifications proposées (loi S-3, dont est présentement saisi le Parlement), le gouvernement fédéral continuerait de déléguer aux provinces et aux territoires le pouvoir de réglementer les entreprises de camionnage extra-provinciales, c'est-à-dire de délivrer des certificats d'aptitude à la sécurité, tant et aussi longtemps qu'ils appliqueront tous un régime d'évaluation de la sécurité conforme au Code canadien de la sécurité. Une province ou un territoire qui ne le fera pas pourrait se voir retirer le pouvoir de délivrer des certificats d'aptitude à la sécurité aux transporteurs extra-provinciaux.

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, l'Alliance canadienne du camionnage a appuyé le retrait de la délégation de pouvoir en cas de non-conformité. Elle était néanmoins d'avis que le gouvernement fédéral devait engager des fonds pour assurer une mise en œuvre uniforme du Code canadien de la sécurité. Il fallait toutefois lier ce financement aux résultats obtenus dans la mise en œuvre des normes.

Cela soulève plusieurs questions :

- En premier lieu, les provinces et les territoires réussiront-ils à appliquer un Code canadien de la sécurité uniforme? Ils sont convenus de le faire en 1987, même si cela ne s'est pas encore réalisé. De fait, plusieurs

échéances critiques de mise en œuvre de certaines parties du Code n'ont pas été respectées et, dans d'autres cas, les provinces ont adopté des éléments du Code en s'écartant des normes dont elles étaient convenues.

- En deuxième lieu, Transports Canada devra se doter des moyens voulus pour savoir quand une norme de sécurité a été adoptée et quand un écart par rapport à la norme est significatif.
- En troisième lieu, à supposer que les modifications dont est saisi le Parlement acquièrent force de loi, certains observateurs se demandent dans quelles circonstances le gouvernement fédéral se prévaudrait de son pouvoir de retirer à une province son droit de délivrer des certificats d'aptitude à la sécurité aux transporteurs extra-provinciaux. Si le gouvernement le faisait, un transporteur domicilié dans cette province ne serait pas autorisé à circuler au-delà des frontières de cette province (même si probablement rien n'empêcherait le transporteur de demander un tel certificat à partir d'une province voisine).

Les modifications de la LTR soulèvent d'autres questions de politique importantes, notamment les relations avec les gouvernements étrangers, les autres choix en matière de réglementation, la reréglementation, qui sont abordées ultérieurement dans ce chapitre.

Régime de réglementation à deux niveaux

Certains proposent que le gouvernement fédéral prenne une part plus active dans la réglementation du camionnage extra-provincial, comme il y est habilité en vertu de la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Tel est en effet le modèle adopté aux États-Unis, où cela se traduit par une réglementation plus uniforme de la sécurité pour les camionneurs qui mènent des activités entre États.

Cette question de politique est complexe, mais on peut la simplifier de beaucoup en se demandant si un régime à deux niveaux (où le gouvernement fédéral réglementerait les transporteurs extra-provinciaux et les gouvernements provinciaux et territoriaux, les transporteurs locaux) est préférable à la collaboration actuelle.

En vertu de cette collaboration, des groupes appartenant au Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé et constitués de représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires s'occupent d'élaborer les normes, les règlements et les politiques dans le cadre d'une tribune de

concertation. L'industrie participe aussi aux travaux du Conseil. La difficulté qui se rattache à cette démarche, comme l'a fait observer l'Alliance canadienne du camionnage, est que les résultats revêtent parfois l'aspect d'une mosaïque. La difficulté que pose le régime à deux niveaux est qu'il risque d'y avoir deux niveaux de réglementation, l'une visant les transporteurs extra-provinciaux et l'autre, les transporteurs locaux. Ceux qui voudraient que le gouvernement fédéral prenne le tout en charge mentionnent l'exemple des États-Unis, où cette formule semble donner des résultats concluants. Ceux qui ont des réserves à l'égard d'un régime à deux niveaux font valoir que certains risqueraient de réclamer à nouveau l'uniformisation des règles du jeu si les différences de réglementation entre les deux groupes de transporteurs étaient trop importantes.

Il y a tout un éventail de solutions entre ces deux scénarios (réglementation par le gouvernement fédéral ou délégation du pouvoir réglementaire par le gouvernement fédéral) : le gouvernement fédéral pourrait réglementer les transporteurs extra-provinciaux alors que les provinces assureraient l'application des règlements; les dispositions envisagées actuellement dans le projet de loi modifiant la LTR pourraient être maintenues et le gouvernement fédéral, pourrait apporter une aide financière ou autre aux provinces et aux territoires pour leur permettre de réglementer les transporteurs de manière uniforme.

La situation est d'autant plus complexe que, même si l'idée d'une uniformité absolue présente un certain attrait, on ne sait pas aussi clairement si des normes ou des règlements stricts sont une chose vraiment souhaitable. Compte tenu de la nature régionale de certains marchés et de certains besoins en transport, il se peut que certains aménagements régionaux soient justifiés (p. ex. au chapitre de la configuration des véhicules).

Des règles uniformes présentent des avantages indéniables. Mais il y a également des risques si la volonté d'uniformiser la réglementation se traduit par des règles inférieures à la norme.

Reréglementation

Presque tout le monde convient que l'époque de la réglementation économique est bel et bien révolue, non seulement dans l'industrie du camionnage, mais dans tout un éventail d'autres secteurs. Historiquement parlant, la réglementation économique pouvait se justifier dans un certain nombre de domaines où l'on affirmait que le marché n'avait pas pour effet d'attribuer les ressources ni d'assurer la livraison efficace d'un produit relativement

satisfaisant. Des expressions du genre « monopole naturel » (en ce qui concerne les compagnies ferroviaires) ou « concurrence destructrice » (dans le cas du camionnage) servaient à désigner les cas d'inefficacité du marché, même si certains contestaient leur existence.

Depuis la déréglementation, tout porte à croire que le marché du camionnage est très concurrentiel et que les expéditeurs bénéficient de bons services à bon prix. Un ratio d'exploitation de 0,95 chez les transporteurs pour compte d'autrui qui réalisent des recettes annuelles d'au moins 1 million $ en 1999 incite à croire que la plupart des entreprises de camionnage, même si elles ne sont peut-être pas aussi rentables que leurs propriétaires le voudraient, réussissent néanmoins à survivre.

Une question qui pointe à l'horizon porte néanmoins à croire qu'il y a et qu'il y aura sans doute de plus en plus de pressions politiques en vue de reréglementer l'industrie. La question est de savoir comment un segment de l'industrie (celui des propriétaires-exploitants) a été touché par ce nouveau marché hautement concurrentiel. La plupart des preuves qui se rapportent aux conditions de travail et aux taux de rémunération proviennent des États-Unis. Cependant, une étude récente de Statistique Canada confirme que les propriétaires-exploitants canadiens ont eux aussi été touchés, puisque leurs bénéfices nets en 1997 ne se sont chiffrés en moyenne qu'à 16 000 $.

On a pu observer des manifestations de camionneurs à la suite de la hausse des prix du carburant en 2000. Les observateurs de l'industrie suggèrent que le véritable problème ne réside pas dans les prix du carburant, mais dans le mécontentement associé aux accords d'exploitation conclus entre les transporteurs et les propriétaires-exploitants qui sont inadéquats relativement aux pratiques de l'industrie.

La plupart soutiendront que cette question se réglera sur le marché, mais il est toujours possible qu'un nerf politique soit touché, que des promesses téméraires soient faites et que les pouvoirs publics se sentent contraints de reculer et de réglementer certains segments du marché.

On aurait tort de croire que le dossier de la réglementation ou déréglementation, qui a monopolisé une bonne part du débat sur les questions de transport pendant la majeure partie du XX^{e} siècle, est clos. Les gens qui comprennent l'histoire de la politique des transports au Canada devront évaluer soigneusement toute nouvelle proposition d'actions visant à résoudre les problèmes de segments de l'industrie du camionnage. Une telle proposition pourrait être un moyen détourné de retourner à une réglementation. Peut-être est-ce une

bonne ou une mauvaise chose, mais c'est une mesure qu'il faudra prendre en étant parfaitement conscient des conséquences qu'elle risque d'avoir.

À cet égard, le Comité croit que les forces de la concurrence devraient définir la structure d'une industrie et les arrangements commerciaux qui y sont faits. Ce n'est qu'en cas d'inefficacité du marché ou d'abus de puissance commerciale qu'il faudrait envisager une forme de réglementation économique. L'industrie du camionnage ne semble actuellement répondre à aucune de ces conditions.

Coordination des politiques avec les partenaires de l'ALÉNA

Même si les règlements qui régissent les transports routiers sont assez semblables au Canada et aux États-Unis, il est nécessaire que les deux pays entament des discusions en vue d'examiner la possibilité d'une plus grande coordination. Ce besoin s'accentuera le jour où les camions mexicains se mettront à circuler librement dans les divers pays membres de l'ALÉNA.

Par le passé, plusieurs instruments ont facilité la coordination des règlements et des politiques entre le Canada et les États-Unis : instruments de consultation, participation des fonctionnaires de chaque pays aux forums de réglementation de l'autre, Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres établi en vertu de l'ALÉNA, et ainsi de suite. Dans certains domaines, comme dans celui des poids et des dimensions des camions, des ententes réciproques sur la taxe sur les carburants, du Plan international d'immatriculation des camions et de l'Alliance pour la sécurité des véhicules commerciaux, liée aux inspections routières, ce sont les provinces et les territoires qui jouent le rôle principal. Dans d'autres domaines (comme dans celui du cabotage ou de la reconnaissance réciproque des évaluations de sécurité), c'est le gouvernement fédéral qui assume le rôle principal. Dans d'autres domaines encore (comme la recherche sur les heures de travail ou l'arrimage des charges), les deux paliers de gouvernement assument des rôles comparables.

Il est évident que le besoin d'une intervention fédérale (si la question relève des compétences du gouvernement fédéral) ou d'un leadership fédéral (si la question relève des compétences provinciales) s'accentuera dans les années à venir. Voici pourquoi :

1. Tout indique à ce jour que le taux de croissance des activités de camionnage transfrontalières augmente plus rapidement que le taux de croissance de l'économie ou du camionnage intérieur.

2. On s'intéressera de plus en plus à l'effet des règlements des trois pays membres de l'ALÉNA sur les transporteurs étrangers.

3. L'ouverture de la frontière entre les États-Unis et le Mexique aux camions des deux pays intensifiera les pressions aux États-Unis pour que ce pays coordonne ses règlements et politiques avec ceux de ses partenaires de l'ALÉNA.

En dépit du fait que les règlements canadiens et américains sont essentiellement semblables, il reste certaines différences qui exigent un grand leadership de la part du gouvernement fédéral si l'on veut assurer la reconnaissance des normes et des méthodes d'exploitation canadiennes dans le cadre de l'ALÉNA.

Émissions des véhicules

En vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, Environnement Canada a le pouvoir de réglementer les émissions des camions et des autres véhicules. Les dernières dispositions réglementaires du Canada ont reflété les normes fixées par l'Environmental Protection Agency des États-Unis. Il s'ensuit que les moteurs des camions des deux pays doivent respecter les mêmes normes. Le règlement limite les émissions de diverses substances qui altèrent la qualité de la basse atmosphère. Le moteur des camions d'aujourd'hui est nettement moins polluant qu'il ne l'était il y a une dizaine d'années et compte tenu de l'échéancier actuel qui prévoit le resserrement des normes, il le sera encore moins à l'avenir. D'ici à 2007, on aura adopté des normes encore plus strictes pour réglementer les oxydes d'azote et les particules, et des carburants avec une teneur en soufre nettement inférieure seront disponibles dans les deux pays[1]. De fait, un rapport récemment préparé pour la Commission nord-américaine de coopération environnementale affirme qu'« en 2020, dans les couloirs États-Unis — Canada, compte tenu des nouvelles normes, les émissions de NOx et PM-10 par tonne-kilomètre du transport routier [seront] considérablement plus faibles que pour celles du rail »[2].

Cela étant, il n'y a pas de questions de politique particulièrement urgentes (nouvelles normes, application des règlements) à l'horizon pour le Canada. (Il est toutefois entendu que le Canada doit toujours approuver les nouvelles normes sur le carburant diesel à faible teneur en soufre — 15 parties par million.)

En dehors de la réglementation de certaines émissions des moteurs des camions neufs, deux autres questions commencent à poindre à l'horizon :

- Premièrement, la réglementation des émissions des camions en circulation relève des provinces. Deux provinces du Canada et plusieurs états des États-Unis utilisent aujourd'hui des essais de contrôle des émissions pour s'acquitter de cette responsabilité. À l'instar d'autres domaines où les provinces ou les États sont investis de responsabilités en matière de réglementation, il se pourrait qu'on assiste à l'avenir à l'élaboration d'essais incompatibles de contrôle des émissions sur route ou, pour reprendre une expression de l'industrie, qu'on soit confronté à une mosaïque de règlements. Cela signifie sans doute que le gouvernement fédéral aurait alors à intervenir, tout comme il le fait actuellement en aidant à adopter des règlements de sécurité uniformes en vertu du Code canadien de sécurité.
- Deuxièmement, même si rien n'est prévu actuellement pour limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre (principalement le dioxyde de carbone), il se pourrait que des plans voient le jour si le Protocole de Kyoto, ou peut-être ce qui lui succédera, est jamais ratifié. L'industrie du camionnage contribue pour beaucoup aux émissions de gaz à effet de serre, puisqu'elle représente près de 27 p. 100 des émissions totales du secteur des transports.

Observations et recommandations

Il n'y a guère de doute que l'industrie du camionnage s'est bien adaptée à la structure de marché qui est apparue au cours de la dernière décennie. Transports Canada signale que la productivité globale des facteurs y a augmenté en moyenne de 2 p. 100 par an de 1994 à 1999. Les observateurs de l'industrie font toutefois la mise en garde suivante : les gains de productivité ont principalement résultés de la déréglementation (concurrence accrue, rationalisation des activités, expansion des marchés) et ont atteint un plateau dans le meilleur des cas ou, au pis aller, ils risquent de baisser.

Le secteur privé doit s'efforcer de repousser les limites de la logistique des transports, en assurant une meilleure intégration de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et des technologies de l'information (thème abordé longuement au chapitre 16). Le secteur public doit jouer un rôle décisif en facilitant l'application et l'adaptabilité des technologies de l'information et des systèmes de transport intelligents. Les gouvernements doivent également

s'assurer que les vestiges des régimes de réglementation désuets n'entravent pas l'efficacité et la compétitivité de l'industrie du camionnage.

Lors de l'examen mené par la Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* en 1992 (CELTN), l'industrie du camionnage était en proie à de grosses difficultés financières. Dans ses remarques de conclusion, la CELTN a prédit que le rendement de l'industrie canadienne du camionnage s'améliorerait avec la relance de l'économie. À cet égard, le Comité constate l'excellente performance de l'industrie du camionnage sur le marché nord-américain depuis le milieu des années 1990.

Le Comité reconnaît également les efforts collectifs déployés par le gouvernement fédéral et par les provinces et les territoires pour promouvoir la compatibilité des normes et des règlements dans les pays membres de l'ALÉNA. Le Comité constate avec une certaine appréhension que l'absence d'uniformité dans les règlements mis en place par les diverses autorités canadiennes sur le camionnage (ce que mentionnait déjà le rapport de la CELTN il y a près de dix ans) reste un problème en quête d'une solution fructueuse.

Même s'il est important, et à vrai dire nécessaire, que le rôle du gouvernement fédéral complète les règlements provinciaux et territoriaux, les mécanismes visant à assurer que les transporteurs extra-provinciaux (de compétence fédérale) sont traités de manière uniforme par les diverses autorités méritent d'être réévalués.

La multitude des influences des autorités sur divers aspects de l'industrie du camionnage crée un risque de fragmentation du régime réglementaire de surveillance. Or, le rôle crucial que joue l'industrie du camionnage dans l'économie exige une industrie stable. Pour assurer la rentabilité compétitive continue à l'échelle nord-américaine,

> **Recommandation 15.1**
> **Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent collectivement le besoin d'un cadre cohérent pour régir les multiples éléments du secteur du camionnage.**
>
> **Le Comité recommande en outre que les autorités établissent l'échéancier de l'élaboration et de l'application d'un cadre efficace pour régir les multiples éléments du secteur du camionnage.**

Notes

[1] La politique canadienne a été annoncée dans *De l'air pur pour tous les Canadiens*, Environnement Canada, 19 février 2001.

[2] ICF Consulting, *Les couloirs nord-américains de transport et d'échanges commerciaux : incidences environnementales et stratégies d'atténuation*, document préparé pour la Commission nord-américaine de coopération environnementale, Montréal, 21 février 2001.

Chapitre 16
L'impact des affaires électroniques sur les transports au Canada

Les technologies de l'information et Internet ont complètement révolutionné la façon dont les entreprises font des affaires. Ils ont modifié la façon de procéder des entreprises en autorisant la restructuration des processus de détermination des sources d'approvisionnement, de production et de logistique. Le Comité a été invité à déterminer « la mesure dans laquelle le cadre stratégique et législatif actuel appuie les efforts que déploient les intervenants canadiens du secteur des transports pour s'adapter au nouvel environnement de commerce électronique et satisfaire aux exigences ».

Les affaires électroniques et Internet ont commencé à influer sur la demande de transport, sur les moyens de production des transports et la structure commerciale des transports :

- **Les affaires électroniques peuvent réduire ou transformer la demande de transport en « dématérialisant » les produits (en réduisant leur taille et leur poids ou en transformant des produits réels en produits numériques).**
- **Elles peuvent améliorer la gestion de la chaîne d'approvisionnement et créer de nouveaux circuits de distribution grâce à la vente en direct, ce qui influe sur la nature, l'ampleur, le moment et la localisation des besoins en transports.**
- **Les entreprises de transport peuvent utiliser la technologie électronique pour améliorer leurs modes de fonctionnement internes, la gestion de leurs rapports avec la clientèle, ainsi que la coordination des achats et de la chaîne d'approvisionnement.**

Le terme **affaires électroniques** désigne les opérations commerciales effectuées, facilitées ou autorisées par l'échange électronique d'informations, que ce soit par Internet, par l'échange de données informatisées, les intranets, les télécommunications spécialisées ou le courriel. Au nombre des opérations, il y a celles d'achat et de vente, le service à la clientèle, la collaboration avec des partenaires commerciaux ou les opérations administratives. Les opérations peuvent intervenir au sein d'une entreprise et toucher la chaîne d'approvisionnement interne ou se faire entre plusieurs entreprises et toucher la chaîne d'approvisionnement externe. Les opérations électroniques qui entraînent un changement dans la propriété d'un produit ou d'un service (celles d'achat et de vente) sont désignées sous le nom de **commerce électronique**.

- Internet stimule la croissance des échanges commerciaux ou des marchés électroniques qui procurent un nouveau support aux expéditeurs et aux transporteurs pour l'achat ou la vente de services de transport.

En bref, les affaires électroniques présentent à la fois des occasions et des défis au secteur canadien des transports : occasions d'améliorer le service, d'accroître la productivité et de réduire les coûts ; défis posés par la création de nouvelles exigences et capacités dans le domaine de la chaîne d'approvisionnement et celle de nouveaux marchés.

Recours actuel aux affaires électroniques

Statistique Canada affirme qu'en 1999, 52,8 p. 100 des entreprises canadiennes ont utilisé Internet pour faire des affaires, représentant 75,4 p. 100 de l'activité économique du secteur privé. Le sondage auprès des expéditeurs réalisé pour le compte du Comité a révélé l'importance des affaires électroniques dans le secteur des transports et celle d'Internet dans ces opérations (tableau 16.1), même si, comme nous le verrons ultérieurement dans ce chapitre, l'utilisation varie singulièrement entre les secteurs du transport ferroviaire, aérien, maritime et routier et à l'intérieur de ces derniers.

Effets des affaires électroniques sur les transports

La gestion de la chaîne d'approvisionnement (qui désigne toutes les entreprises et les méthodes qui entrent en jeu dans la production et la livraison d'un produit) consiste à planifier, à exécuter et à contrôler ces méthodes pour livrer les produits au meilleur prix possible. En même temps, la nécessité d'être sensible à la demande des clients (livraison juste-à-temps, fabrication sur commande, etc.) se traduit par la multiplication du transport de petites quantités de marchandises. La technologie des affaires électroniques permet aux gestionnaires de la logistique et de la chaîne d'approvisionnement de satisfaire à ces demandes en intégrant les systèmes et en collaborant au sein des entreprises et entre elles. Il faut procéder à un échange d'informations dans toute la chaîne d'approvisionnement afin de permettre aux différents protagonistes de planifier leurs activités et de les synchroniser.

L'un des principaux éléments de la chaîne d'approvisionnement dont il représente 60 p. 100 de l'ensemble des coûts de logistique, le secteur des transports doit pouvoir appuyer les affaires générées par voie électronique. Il exerce une profonde influence sur la vitesse et la fiabilité du cycle d'exécution des commandes et sur la qualité de l'expérience des clients. En tant que

Recours à l'échange de données informatisées et à Internet Tableau 6.6

(sondage auprès des expéditeurs pour l'ELTC, 2001)

Échange de données informatisées

	Utilisent l'EDI %	Prévoient utiliser l'EDI %	NSP/ S.O.* %	Total des réponses
Avec les fournisseurs de produits et matériel	36	20	44	162
Avec les fournisseurs de services de transport	39	17	44	163
Au sein de votre entreprise	39	17	44	163
Avec les clients commerciaux	53	12	35	178
Avec les consommateurs finals	26	12	62	149
Avec le gouvernement	23	9	68	142

Internet

	Utilisent Internet	Prévoient utiliser Internet	NSP/ S.O.*	Total des réponses
Avec les fournisseurs de produits et matériel	60	16	24	172
Avec les fournisseurs de services de transport	60	18	23	177
Au sein de votre entreprise	76	4	20	192
Avec les clients commerciaux	63	18	19	180
Avec les consommateurs finals	45	14	41	155
Avec le gouvernement	43	9	48	149

* Ne sais pas/sans objet.

principaux membres de la chaîne d'approvisionnement, les fournisseurs de services de transport doivent être en mesure d'établir des partenariats, de produire des informations, de les échanger et de les gérer, ainsi que d'offrir des services plus rapides et plus fiables. Ils doivent pouvoir retracer et suivre les envois qui leur ont été confiés et rendre l'information facilement accessible aux clients ou à leurs partenaires dans la chaîne d'approvisionnement. Lorsqu'elles arrivent à fournir des informations en temps réel en fonction des besoins des clients, les entreprises de transport ou de services de logistique deviennent alors partie intégrante de la chaîne d'approvisionnement

de leurs clients, créant ainsi la possibilité de fidéliser une clientèle à long terme en intégrant leurs activités dans celles de leurs clients et en ajoutant de la valeur aux services de transport et de logistique traditionnels.

Chaque progrès permis ou facilité par la technologie électronique et Internet (stratégies d'intégration et de collaboration au niveau de la chaîne d'approvisionnement, amélioration des processus logistiques, approvisionnement électronique, vente au détail électronique, etc.) risque d'avoir des répercussions sur le transport des marchandises, notamment au niveau de l'évolution de la demande, des besoins opérationnels, des besoins en capacité et du choix du mode de transport.

Demande de transport

Parmi les changements qui risquent de se produire dans la demande de services de transport en raison de la généralisation des affaires électroniques, mentionnons les suivants :

- La dématérialisation (la tendance de longue date à fabriquer des produits plus petits et plus légers) réduit la demande de transport des produits qui sont numérisables, en particulier les imprimés, ce qui a des répercussions directes sur les transporteurs de produits et de matériaux en papier dans la chaîne de l'approvisionnement en papier, notamment sur les services postaux.

- La vente au détail électronique et les stratégies de gestion de la chaîne d'approvisionnement qui atténuent le besoin de tenir de gros stocks réduisent également le risque que des produits soient retournés, ce qui contribue à réduire la demande de transport. Cette dernière est par ailleurs freinée par l'amélioration des procédés comme l'expédition directe et le nivellement des expéditions. Les approvisionnements électroniques réduisent la demande du fait que l'on échange des produits plutôt que de les transporter.

- L'approvisionnement électronique facilite la diversification des sources d'approvisionnement, ce qui peut aboutir à une augmentation de la demande de transport par suite de l'allongement des distances de transport de produits.

Besoins opérationnels

Pour satisfaire aux exigences des affaires électroniques et de la logistique mondiale, les fournisseurs de services de transport doivent être prêts à répondre à de nouveaux besoins opérationnels, tels que :

- La vente au détail électronique et les stratégies de gestion de la chaîne d'approvisionnement qui ont pour effet d'aspirer les produits dans la chaîne au lieu de les y pousser, augmentent la fréquence de la demande de livraison de petites quantités.
- La vente au détail électronique modifie également la destination de ces livraisons vers les quartiers résidentiels en dehors des heures de travail normales.
- En revanche, l'approvisionnement électronique peut se traduire par un groupage des envois plus important chez les expéditeurs, tandis que les améliorations des processus de la chaîne d'approvisionnement permettent une meilleure planification. Cela aboutit à une baisse des envois urgents et à des envois plus importants.
- Les systèmes d'approvisionnement sur demande et la vente au détail électronique s'adaptent à la demande, de sorte que la vitesse, la fiabilité et la flexibilité sont des caractéristiques de service très prisées. Bon nombre de transporteurs sont sélectionnés en raison de leur capacité d'offrir ce paramètre de service (transport rapide et fiable de petits envois) et de réduire les coûts au minimum par le groupage et le transbordement de marchandises.
- Les intrants des transports peuvent remplacer les intrants des inventaires dans le système logistique grâce à l'utilisation d'un moyen de transport plus rapide et plus fiable (pour réduire les stocks pour les cas d'imprévu) ou du transport longue distance (pour centraliser l'inventaire et réduire les stocks).

Capacité de transport

La satisfaction de ces besoins opérationnels modifiera la capacité que les expéditeurs qui utilisent les affaires électroniques et les techniques connexes exigeront des entreprises de transport :

- Pour participer aux chaînes d'approvisionnement qui offrent les avantages des affaires électroniques, les transporteurs doivent se doter de nouveaux moyens en ce qui concerne la technologie de l'information. La capacité

de fournir et d'échanger des renseignements en temps réel sur la progression des envois et des véhicules de transport avec de nombreux partenaires dans la chaîne d'approvisionnement revêt de plus en plus d'importance; pour de nombreux expéditeurs, c'est l'un des critères fondamentaux du choix d'un transporteur.

- Pour faire partie de chaînes d'approvisionnement sur Internet, les transporteurs doivent être branchés pour pouvoir échanger des renseignements et effectuer des opérations, comme la vente de leurs services en ligne et la fourniture de renseignements sur la situation d'envois.

Changements de mode de transport

Il se peut que la généralisation des affaires électroniques amène aussi le choix d'un mode de transport différent. En voici des exemples.

- Les stratégies d'aspiration, la centralisation des inventaires, la vente au détail électronique et la tendance à contourner les intermédiaires aboutissent généralement au remplacement du transport de gros envois sur de longues distances par celui d'envois plus petits. Cela peut signifier un déplacement des envois en train, en camion et de détail par camion au profit respectivement des envois par camion, de détail par camion et des services de messagerie.

- Les mêmes forces rendent plus attrayants les modes de transport fondamentalement plus fiables et plus rapides. À nouveau, cela entraîne un déplacement de la demande de transport des envois de détail par camion aux services de messageries ou des envois par train aux envois en camion complet. Du côté du transport aérien, il se peut que le fret aérien classique, groupé par des tiers, soit remplacé par des envois directs entre fournisseur et client grâce aux services de messageries aériennes.

- La vente au détail électronique permet de remplacer le magasinage en voiture par la livraison locale d'envois multiples par camion (même si les preuves jusqu'ici portent à croire que la vente au détail électronique complète l'activité actuelle des magasins au détail plutôt que de la remplacer).

- L'approvisionnement électronique coordonné à l'échelle de l'industrie pourrait amener à passer de services de messageries au transport d'envois de détail par camion et de ce type de transport à des envois en camion complet par suite de l'amélioration du groupage et de la

planification. La diversification des sources d'approvisionnement aura pour effet d'amener des transporteurs internationaux à remplacer des transporteurs nationaux dans la circulation de marchandises.

La façon dont cette dynamique générale se traduira en effets réels sur les transports variera selon le marché, l'industrie et le client. Pour planifier leurs propres services et leur stratégie d'affaires électroniques, les transporteurs devront analyser l'influence qu'Internet exerce sur les décisions de leurs clients en matière de chaîne d'approvisionnement, les stratégies de vente au détail et la demande fondamentale.

Applications des affaires électroniques dans les transports

Secteur maritime

Le secteur maritime (compagnies maritimes, ports, fournisseurs de services dans les ports et fournisseurs de services de transport aérien ou terrestre de correspondance) estime que les affaires électroniques sont cruciales à sa réussite actuelle ou future, même si l'adoption effective de systèmes électroniques est inégale. À ce jour, les transporteurs maritimes s'en servent essentiellement pour suivre et retracer les cargaisons, même si l'échange électronique de documents avec les ports et les douanes progresse.

Le sondage du Comité auprès des expéditeurs révèle qu'environ 25 p. 100 des expéditeurs canadiens qui ont recours aux transporteurs maritimes utilisent également la technologie électronique pour transiger avec les transporteurs maritimes. La plupart de ces expéditeurs (68 p. 100) sont satisfaits de leur capacité de transiger avec les transporteurs par Internet pour le trafic conteneurisé, alors que les expéditeurs de marchandises en vrac sont légèrement moins satisfaits.

Les ports sont souvent perçus comme le principal axe d'expansion des affaires électroniques dans ce secteur, car ils sont particulièrement bien placés pour recueillir et diffuser les renseignements qu'utilisent de multiples maillons de la chaîne d'approvisionnement internationale. Au lieu d'établir de nombreux contacts individuels, un participant peut obtenir tous les renseignements dont il a besoin d'une seule source. Par exemple, le port de Vancouver utilise Internet pour fournir des renseignements sur le repérage des navires, l'horaire des terminaux à conteneurs, l'arrivée des navires et la gestion des temps de rotation. Même s'ils se font concurrence l'un à l'autre, certains transporteurs internationaux ont créé des portails communs d'information sur les horaires, les réservations et les renseignements connexes.

Certains transporteurs canadiens ont engagé de gros investissements dans la technologie de l'information, mais beaucoup d'entreprises du secteur maritime ne peuvent justifier ce genre d'investissement, compte tenu du ratio actuel de leurs marges bénéficiaires. Parmi les autres obstacles qui s'opposent aux affaires électroniques dans ce secteur, mentionnons l'absence de connaissances, l'attachement à d'anciens systèmes et à des pratiques traditionnelles, les pénuries de main-d'œuvre et l'accès insuffisant à des programmes de formation technique, surtout dans les plus petites entreprises, les risques sur le plan de la sécurité des données et l'absence de techniques adaptées aux besoins propres à une compagnie.

Certains de ces obstacles sont créés ou aggravés par la participation, la coordination et la collaboration insuffisantes entre les participants à la chaîne d'approvisionnement maritime, sans oublier la réticence traditionnelle à compter sur les partenariats et les alliances pour assurer l'expansion des entreprises.

Aviation

Les affaires électroniques se sont développées plus tôt et d'une façon plus globale dans le secteur du transport aérien que dans les autres modes de transport et ce, pour plusieurs raisons : on y retrouve un nombre de transporteurs inférieur au nombre enregistré dans les autres modes de transport, un grand nombre d'opérations à gérer pour la vente de billets et les réservations et des rapports à long terme entre transporteurs et agents de voyages qui exigent de bonnes communications et la transmission des renseignements en temps réel. La capacité des systèmes de réservation et les énormes quantités de données qu'ils génèrent ont également permis la mise au point de systèmes de gestion du rendement, que les autres modes de transport émulent aujourd'hui. Datant d'avant les affaires électroniques et fondés à l'origine sur les opérations en temps réel par téléphone, les systèmes de réservation et de gestion du rendement sont aujourd'hui beaucoup plus rapides et bien meilleur marché grâce à Internet. Les rapports entre transporteurs et agents de voyages restent importants, même si les portails en ligne de transporteurs aériens se développent rapidement et permettent de réduire les coûts des transporteurs et des utilisateurs.

Parmi les applications des affaires électroniques au secteur du transport aérien, mentionnons :

- la transmission en ligne vers le client des horaires, des tarifs et d'autres renseignements sur les services, de même que la réservation, la vente et l'émission de billets en ligne;
- la commercialisation entreprise-client, notamment la diffusion de matériel publicitaire général et d'avis de promotion spéciale, qui sont devenus d'importants outils de gestion du rendement;
- les transactions interentreprises pour la coordination des correspondances, des réseaux et des horaires (y compris la gestion des alliances);
- les échanges entre transporteurs et aéroports pour la coordination, la gestion de l'exploitation des aéroports et la facturation;
- les transactions interentreprises des compagnies aériennes pour l'achat de fournitures et de services.

Dans le secteur du fret aérien, les résultats du sondage du Comité auprès des expéditeurs révèlent que, parmi ceux qui ont recours aux services de fret aérien, 34 p. 100 font des affaires par voie électronique. Les transporteurs, par le biais de leur association internationale, ont déjà pris une initiative qui devrait se solder par des lettres de transport aérien sans papier. Cette initiative, qui intéresse plusieurs transporteurs internationaux et qui devrait être complétée en juin 2002, ouvrira la voie à l'utilisation des lettres de transport aérien électroniques dans toute l'industrie. Cela devrait accélérer la transmission des données et réduire nettement les risques d'erreurs, abaissant ainsi les frais à la fois des transporteurs et des transitaires. On continue néanmoins de craindre l'absence d'une convention internationale sur des normes.

Camionnage

Le sondage du Comité auprès des expéditeurs a révélé un consensus sans équivoque quant à l'importance des affaires électroniques pour maintenir une longueur d'avance. Pour les transporteurs routiers, la technologie électronique promet une plus grande efficacité et un plus haut niveau de satisfaction des clients, mais ces avantages sont loin d'être réalisés dans ce secteur morcelé, surtout parmi les petites et moyennes entreprises de camionnage. L'application des affaires électroniques à ce mode permettra surtout d'améliorer l'utilisation

des matériels et de réduire les parcours à vide en faisant mieux correspondre l'offre et la demande de transport.

La grande majorité des entreprises de camionnage utilisent une forme quelconque de technologie de l'information dans leurs activités commerciales, surtout en ce qui concerne la gestion du matériel et des chargements, grâce à de meilleures communications. En outre, la navigation et les communications par satellite sont de plus en plus précieuses pour surveiller l'état des envois et du matériel de transport et les situer. Mais la plupart des entreprises n'utilisent pas encore tout le potentiel d'Internet. Dans la plupart des cas, l'obstacle primordial semble être le niveau de préparation des clients, les coûts se classant au deuxième rang. Certains transporteurs citent également les problèmes de sécurité des données, les limites de la technologie et l'absence d'experts à l'interne.

En bref, les entreprises semblent tâter le terrain individuellement et investir là où il leur semble possible d'en tirer des avantages à court terme. Cette approche prudente reflète la nature de l'industrie du camionnage, qui est une industrie morcelée où la concurrence est acharnée et où les marges bénéficiaires sont très faibles. La révolution de cette industrie par les affaires électroniques sera lente, mais pourrait bien s'accélérer à mesure que les clients se rééquiperont pour tirer parti des nouveaux moyens qu'elle aura fournis aux transporteurs.

Transitaires

Les transitaires et autres fournisseurs de services logistiques ont une présence de plus en plus visible dans la chaîne d'approvisionnement. En tant qu'intermédiaires, ils doivent intégrer leurs activités à celles des expéditeurs et des transporteurs : ils ont donc besoin de renseignements exacts en temps réel et de pouvoir échanger instantanément des renseignements et des communications avec les deux parties.

Les transitaires utilisent les affaires électroniques pour établir leurs horaires d'expédition, fournir des renseignements sur les tarifs, faire des réservations en ligne, suivre des envois en temps réel, effectuer des paiements électroniques et échanger des connaissements. Parmi les autres utilisations internes, mentionnons les dossiers de rendement des transporteurs, la conservation et l'extraction de documents et les données de ramassage et livraison.

Les obstacles à la mise en œuvre des affaires électroniques sont analogues à ceux des autres secteurs : les coûts, le morcellement de l'industrie, la

conformité des partenaires et la dépendance traditionnelle à l'égard des transactions sur papier.

Compagnies ferroviaires

Les compagnies ferroviaires canadiennes reconnaissent l'importance de la technologie électronique, tout en affirmant que leur première priorité est d'accroître la fiabilité et la vitesse des services.

Le CN s'est généralement doté d'applications électroniques à l'interne et il est souvent le premier à faire des affaires électroniques dans l'industrie ferroviaire. Le CFCP adopte généralement les applications les plus performantes conçues par d'autres compagnies ferroviaires et promoteurs de solutions pour le marché et l'industrie. Les deux transporteurs semblent être en bonne posture pour tirer parti de l'approvisionnement électronique et pour participer aux marchés ou aux échanges électroniques au fur et à mesure qu'ils se généraliseront.

Les compagnies ferroviaires régionales n'ont pas les ressources voulues pour exploiter les possibilités des affaires électroniques à l'interne. Elles cherchent à profiter des initiatives de l'industrie lorsque c'est possible ou à concentrer leurs efforts sur quelques initiatives adaptées à leur situation. Par exemple, B.C. Rail s'occupe de concevoir des progiciels de commerce électronique sur mesure pour certains clients, mais ils engloberont près de 80 p. 100 de ses affaires. Les compagnies ferroviaires d'intérêt local sont celles qui possèdent le moins de ressources et de capacité pour adopter une stratégie cohérente en matière d'affaires électroniques, et leurs moyens Internet sont minimes.

Le sondage mené par le Comité auprès des expéditeurs a révélé un très haut niveau de satisfaction devant la capacité d'effectuer des opérations par Internet. La satisfaction est particulièrement notable en ce qui concerne les services intermodaux, qui sont le secteur le plus compétitif. L'aptitude des compagnies ferroviaires à répondre aux attentes des expéditeurs au sujet d'Internet s'est nettement améliorée depuis 1995, puisque plus de 60 p. 100 des expéditeurs déclarent qu'ils sont beaucoup plus satisfaits en 2000 qu'en 1995.

En même temps, la généralisation des affaires électroniques dans le secteur ferroviaire se heurte à plusieurs obstacles :

- La réceptivité insuffisante des clients et des fournisseurs ou l'attachement à d'anciens systèmes, ce qui limite la continuité de l'information dans la chaîne d'approvisionnement.
- Les carences de la chaîne d'approvisionnement (lorsqu'un ou plusieurs transporteurs n'utilisent pas Internet) créent des « trous noirs » dans les renseignements sur les envois.
- L'uniformisation des procédures et de la présentation des données facilite le passage des expéditeurs d'une compagnie ferroviaire à une autre, ce qui accroît les pressions concurrentielles sur chaque compagnie, de sorte que les compagnies devront décider, individuellement et collectivement, quelles applications il y a lieu de créer. Il pourrait être raisonnable d'adopter des normes qui augmentent la compétitivité du rail dans le transport intermodal. À défaut d'agir ainsi, on risque de compromettre la capacité de coordonner les activités des compagnies ferroviaires et d'offrir aux expéditeurs un service continu, surtout sur les marchés du transport intermodal.
- La collaboration entre compagnies ferroviaires est un concept qui demeure étranger à la culture de nombreuses compagnies, surtout lorsque des données commerciales potentiellement délicates entrent en jeu.

Observations et recommandations

Le gouvernement porte un vif intérêt au progrès des affaires électroniques dans le secteur des transports. Leur adoption par les expéditeurs et les transporteurs (processus dont l'ampleur et la complexité sont à peine effleurées dans ce chapitre) a des répercussions non seulement sur la structure de l'industrie des transports et sa productivité globale, mais également sur la consommation d'énergie, l'environnement, la sécurité et le développement économique. Le gouvernement peut inciter le réseau de transport à stimuler la croissance des affaires électroniques et les avantages qu'elles offrent (au lieu de les restreindre) : une amélioration de la planification et de la coordination qui se traduit par une utilisation plus efficace des véhicules. Cette meilleure utilisation des véhicules réduit à son tour le nombre de voyages et de véhicules-kilomètres, la consommation d'énergie et l'émission de polluants.

L'amélioration de la productivité des véhicules réduit directement les coûts de production et de livraison des produits aux consommateurs. Lorsqu'on y ajoute les avantages des améliorations apportées à la chaîne d'approvisionnement et aux services, on a amplement la preuve que le

gouvernement doit encourager les entreprises de transport à adopter la nouvelle technologie de l'information. Si cette dernière et les affaires électroniques qu'elle permet sont des catalyseurs de la croissance économique, les gouvernements ont alors tout intérêt à promouvoir la généralisation du commerce numérique dans des secteurs clés comme celui des transports.

Le gouvernement a également tout intérêt à ce que l'industrie des transports dans son ensemble soit compétitive et rentable. Les fournisseurs de services de transport (notamment les transporteurs et les fournisseurs d'infrastructures comme les ports) font concurrence aux entreprises de transport américaines sur les marchés transfrontaliers et internationaux. Une saine concurrence entre transporteurs garantit l'efficacité à long terme de l'offre de transport aux expéditeurs canadiens.

Les conséquences sur l'environnement et la sécurité présentent un intérêt primordial aux yeux du gouvernement, mais elles ne sont pas faciles à prévoir. Dans l'ensemble, les résultats dépendront des effets globaux : d'une augmentation de la demande de transport, résultat de la substitution de transports à d'autres intrants; des économies réalisées dans les transports par la dématérialisation et l'efficacité interne des activités de transport; des effets à plus long terme sur les lieux de production et l'utilisation des produits. Les gouvernements devront adapter leurs politiques à mesure que ces effets se feront sentir, pour s'assurer que leurs objectifs de développement durable continuent d'être réalisés.

Obstacles à l'adoption des affaires électroniques

Les obstacles qui entravent l'adoption des affaires électroniques dans certains secteurs ont été traités plus tôt dans ce chapitre. Parmi les obstacles communs à plus d'un secteur, il faut mentionner les suivants :

- Les **coûts** peuvent empêcher une entreprise d'adopter davantage la technologie Internet, mais cela vaut surtout pour les secteurs du transport maritime et du camionnage. Il est facile de déterminer les coûts, mais plus difficile d'estimer les avantages, ce qui permet difficilement de quantifier le rendement de cet investissement. Les faibles marges et la petite taille de nombreuses entreprises de transport maritime et de camionnage les empêchent d'engager de maigres moyens sur une base pluriannuelle dans le cadre de projets risqués. Les ressources sont également un facteur limitatif pour les compagnies ferroviaires d'intérêt local et régional.

- De nombreux participants des secteurs maritime et ferroviaire sont déjà dotés de systèmes d'échange de données informatisées et d'autres **systèmes d'information anciens**, ce qui réduit les avantages commerciaux qu'il y a à adopter des systèmes Internet plus accessibles. De nombreuses applications EDI mettent en jeu les plus gros clients des transporteurs, de sorte que les avantages doivent provenir des nouveaux clients qui ne sont pas actuellement reliés par un système EDI.

- La majeure partie de l'incertitude qui entoure les avantages possibles résulte du manque de **réceptivité des clients** face aux innovations Internet. C'est là le principal obstacle aux yeux des entreprises de camionnage, mais c'est aussi un obstacle important dans les secteurs maritime et ferroviaire.

- Le manque d'action de tous les intervenants de la chaîne d'approvisionnement est également un problème dans les secteurs ferroviaire et maritime. Il s'agit là d'un obstacle naturel, étant donné que le transport des marchandises est assuré par de multiples entreprises dans chacun de ces modes. La **lenteur de l'adoption** des affaires électroniques par certains membres de la chaîne d'approvisionnement réduit les avantages de leur adoption rapide par d'autres.

- L'**interopérabilité** entre les fournisseurs de services logistiques est un problème dans les secteurs maritime et ferroviaire. La présence de plates-formes informatiques multiples et l'absence de protocoles communs empêchent les transporteurs d'échanger des renseignements d'une manière continue.

- L'interopérabilité insuffisante résulte également des **exigences des expéditeurs** qui veulent des modes particuliers de présentation des données et de communication. Le coût d'utilisation de divers modes de présentation limite effectivement leur emploi à quelques gros clients. Cela constitue un problème pour tous les modes, en particulier pour le camionnage.

- L'insuffisance **des compétences et de la formation techniques** sont des obstacles pour les petites entreprises de transport maritime et de camionnage.

- La **sécurité** et la protection de l'information commercialement sensible sont une autre préoccupation dans tous les modes, surtout lorsque les données sont échangées avec d'éventuels concurrents.

- Enfin, la **culture organisationnelle** et les pratiques traditionnelles, aussi bien des transporteurs que des entreprises partenaires, sont des facteurs clés à surmonter lorsqu'on propose ou adopte une nouvelle technologie. À l'interne, on risque de se heurter à une certaine résistance à toute forme d'automatisation; à l'extérieur, la démarche coopérative inhérente aux affaires électroniques est sans doute difficile à mettre sur pied.

Reconnaissant les gains de productivité qui pourraient résulter d'une utilisation accrue des affaires électroniques, les gouvernements disposent de plusieurs moyens pour atténuer les obstacles internes et sectoriels à une utilisation accrue des affaires électroniques dans les secteurs du transport maritime, du transport ferroviaire et du camionnage.

- **Mieux faire connaître** les avantages des affaires électroniques par des programmes de sensibilisation et d'information.

Ce serait particulièrement utile dans les secteurs du transport ferroviaire et du transport maritime, où la chaîne d'approvisionnement comporte divers participants et où la collaboration entre les divers intervenants est essentielle. Le rôle du gouvernement pourrait consister à fournir l'information dont les compagnies ont besoin pour prendre des décisions éclairées, lorsque les compagnies ignorent les avantages des affaires électroniques. Le Comité réalise, par exemple, que Transports Canada offre déjà un programme d'évaluation et d'information des affaires électroniques à l'intention de l'industrie du camionnage.

- **Encourager l'éducation et la formation professionnelle** requises pour travailler au moyen des applications des affaires électroniques. Cela viserait tant le personnel technique que la main-d'œuvre dans son ensemble.

Voici l'un des défis que doit relever l'industrie : elle doit s'assurer qu'elle dispose du personnel technique ayant la formation voulue pour mettre en œuvre la technologie sous-tendant les affaires électroniques. L'attribution de fonds en vue de promouvoir la création et la mise au point de programmes de formation technologique pourrait inciter l'industrie canadienne à suivre la cadence ou même à donner le ton en adoptant les affaires électroniques dans le domaine des transports et d'autres secteurs. Une population active apte à travailler sur Internet donnerait à l'industrie canadienne un avantage concurrentiel considérable. Il faudrait également étudier le besoin de programmes de formation spécialisée, adaptée aux besoins de certains segments de l'industrie des transports.

- Dans son rôle de facilitateur des transports et du commerce, le gouvernement fédéral pourrait servir de centre de liaison pour amener les parties intéressées à échanger ensemble et favoriser l'établissement d'une **stratégie industrielle en matière d'affaires électroniques**.

Une telle stratégie est sans doute moins nécessaire dans l'industrie ferroviaire, mais elle répond à un besoin pressant dans les secteurs du transport maritime et du camionnage, qui sont beaucoup plus fragmentés et se composent d'une combinaison de petites et grandes entreprises. Le gouvernement est en bonne position pour amorcer le processus en tant que partie neutre, qui peut également encourager les expéditeurs à se lancer dans cette voie. Cet aspect est primordial, du fait que l'utilisation des techniques des affaires électroniques par les clients est la clé de la réussite.

> **Recommandation 16.1**
> **Le Comité recommande l'établissement d'un programme coopératif avec les associations nationales des transporteurs œuvrant dans les divers secteurs des transports, afin de favoriser et d'encourager l'acquisition de compétences en affaires et en commerce électroniques et la formation visant l'application de ces technologies.**

- **Promouvoir l'expansion et la compréhension** des affaires électroniques en continuant à développer le cybergouvernement à titre d'exemple pour l'industrie.

Les entreprises de transport qui envisagent d'adopter les affaires électroniques pourraient trouver particulièrement intéressants les avantages d'une simplification de l'application de règlements tels que ceux qui régissent l'immatriculation des véhicules et le dédouanement. Le gouvernement fédéral sera peut-être en mesure de jouer un rôle de chef de file dans ce secteur. Il pourrait ainsi coordonner ses propres activités au moyen de la technologie électronique, notamment celles de Transports Canada, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, d'Industrie Canada et d'autres organismes gouvernementaux, en offrant un guichet unique aux utilisateurs. Pour encourager l'uniformisation et le recours à des protocoles communs, il pourrait montrer l'exemple en adoptant des normes communes dans tous les ministères gouvernementaux. Il doit également faire preuve de leadership pour régler des problèmes similaires touchant l'uniformisation et l'établissement de protocoles communs aux postes de la frontière canado-américaine, ainsi

que l'harmonisation avec les systèmes de surveillance des routes en voie de mise au point et d'implantation partout aux États-Unis.

Le gouvernement pourrait également veiller à assurer l'accès en temps réel à l'information gouvernementale, notamment l'accès aux cartes météorologiques et aux renseignements sur les glaces et les niveaux d'eau qui sont utilisés dans les systèmes perfectionnés de manœuvre d'un navire.

> **Recommandation 16.2**
> **Le Comité recommande que le gouvernement continue d'élaborer des projets de cybergouvernement en vue de rationaliser les communications internes et les communications entre le gouvernement et l'industrie.**

Le Comité ne conseille pas à l'industrie d'attendre que le gouvernement amorce le processus. Les impératifs du marché et les demandes des clients sont les seuls incitatifs qui devraient amener les transporteurs à adopter des systèmes qui leur permettront de profiter des avantages des affaires électroniques. Par ailleurs, les affaires électroniques et l'Internet offrent des outils qui améliorent la coordination entre les nombreux partenaires disparates requis pour faire du réseau de transport un système continu, efficace et efficient. Le gouvernement a la possibilité de participer au processus en donnant l'exemple par son approche du cybergouvernement et en amenant les intervenants de l'industrie à élaborer des stratégies adaptées à leur propre secteur.

Notes

Les documents de recherche suivants, préparés pour le Comité, ont servi à la discussion dans le présent chapitre :

Garland Chow, *Cadre d'analyse de l'incidence des affaires électroniques sur les transports* [titre provisoire], document préparé pour l'ELTC, mai 2001.

HLB Decision Economics Inc., *Examen de la* Loi sur les transports au Canada : *interaction du commerce électronique, de la logistique de pointe des transports et de la productivité industrielle de l'économie canadienne*, document préparé pour l'ELTC, avril 2001.

Chapitre 17
L'environnement et le développement durable

Dans le mandat qui lui a été confié, le Comité a été invité à déterminer dans quelle mesure le cadre législatif et réglementaire actuel donnait au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour soutenir les objectifs du développement durable. Selon de nombreux exposés présentés au Comité, la viabilité des transports, particulièrement au chapitre de l'utilisation des ressources et de ses effets sur l'environnement, devient de plus en plus préoccupante. Plusieurs participants aux consultations du Comité, y compris des organismes non gouvernementaux, ont fait remarquer qu'il était nécessaire d'évaluer la politique des transports sous l'angle des effets sur l'environnement et de la consommation d'énergie, compte tenu en particulier des engagements pris par le Canada aux termes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), y compris le protocole de Kyoto (1997).

Même si l'avenir du protocole est incertain, le Comité estime que la diminution des émissions de gaz à effet de serre continuera d'être l'un des principaux enjeux des transports et du développement durable au Canada et dans le monde. Certains intervenants ont demandé une action gouvernementale, notamment l'instauration de péages routiers appropriés, afin d'amener des changements de comportement qui auraient pour effet de réduire les effets du transport sur l'environnement. D'autres ont proposé de modifier la *Loi sur les transports au Canada* et notamment la déclaration sur la politique nationale des transports énoncée à l'article 5, afin d'y incorporer le développement durable.

Définition du développement durable

Selon les principes du développement durable, il est difficile, en l'absence d'une économie en pleine croissance, de prôner une consommation prudente de l'énergie et une gestion saine de l'environnement. Parallèlement, sans un environnement propre et des ressources productives, l'économie ne peut pas rester vigoureuse longtemps. Selon la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland), ce concept

est « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs[1]. » C'est ainsi que l'exploitation des ressources, les décisions prises en matière d'investissement, l'impulsion donnée aux progrès technologiques et les changements institutionnels devront être conformes aux besoins actuels et futurs. Le gouvernement du Canada a adopté la définition de développement durable de la Commission Brundtland et les ministères fédéraux l'ont intégrée dans les stratégies de développement durable.

Le développement durable est l'une des principales priorités des ministères du gouvernement fédéral. Dans le discours du Trône de janvier 2001, l'importance accordée à l'environnement et au développement durable n'est pas passée inaperçue :

> Un environnement sain est essentiel pour assurer une économie durable et garantir notre qualité de vie… Au nombre de ses efforts de promotion du développement durable à l'échelle de la planète, le gouvernement veillera à ce que le Canada fasse sa part pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, il mettra en œuvre le premier plan d'action national sur le changement climatique, annoncé dernièrement.

Les transports et le développement durable

La population canadienne compte sur un système de transport sûr et efficace, mais veut également que l'environnement naturel soit protégé. Bien que les transports présentent de nombreux avantages économiques et sociaux, le transport des voyageurs et des marchandises a d'importantes conséquences sur l'environnement. Ces effets entraînent des coûts sociaux et économiques, comme une hausse des dépenses de santé et des coûts de nettoyage. Les gaz d'échappement, par exemple, contribuent non seulement à la pollution de l'air dans les villes, mais aussi aux pluies acides et vraisemblablement aux changements climatiques. Les transports ont également des conséquences sur la sécurité et l'état de santé général de la population canadienne. Chaque année, les accidents automobiles représentent près de la moitié des décès accidentels au Canada alors que le smog a de nombreux effets sur la santé. Le tableau 17.1 résume les principales pressions environnementales associées au transport.

Les transports et les pressions qu'ils exercent sur l'environnement

Pression	Conséquence
Gaz d'échappement	
Oxyde d'azote, composés organiques volatils, bioxyde de carbone, autres produits toxiques	Pollution atmosphérique en milieu urbain et smog, changement climatique, pluies acides, effets sur la santé
Déversements et fuites	
Carburant, pétrole et autres fuites, déversement et produits résiduels solides et dangereux	Contamination des terres, de l'eau superficielle et souterraine, production de chlorofluorocarbone et appauvrissement de la couche d'ozone
Consommation énergétique	
Consommation de quantités considérables de combustibles fossiles	Réduction des ressources naturelles non renouvelables
Utilisation des terres	
Exigences excessives concernant les terres (surtout pour le transport routier), emprises situées dans des secteurs fragiles	Transformation de terres agricoles, bouleversement des habitats, congestion et perturbation des collectivités
Autres	
Accidents, bruit et congestion	Stress humain, blessures et morts

Source: Transports Canada, *Stratégie de développement durable 2001–2003*, p. 15 (tiré d'Environnement Canada, *Série nationale d'indicateurs environnementaux*, 1998).

Principales tendances

Consommation d'énergie

Le secteur des transports demeure le plus gros consommateur d'énergie au Canada, représentant 35 p. 100 de la consommation totale en énergie en 1999, soit une augmentation de 2,5 p. 100 par rapport à 1998. Entre 1990 et 1999, la consommation totale d'énergie au Canada a augmenté de 12 p. 100, la demande en énergie dans le secteur des transports étant celle qui augmente le plus (26 p. 100).

Dans le secteur des transports, les véhicules routiers représentent 72 p. 100 de la consommation totale d'énergie, suivis par les pipelines (11 p. 100), le transport aérien (9 p. 100), le transport maritime (5 p. 100) et le transport

ferroviaire (3 p. 100). Le transport routier représente 81 p. 100 du pétrole consommé.

Dans les transports, la consommation d'énergie devrait augmenter de plus de 50 p. 100 entre 1990 et 2020, la demande la plus forte étant enregistrée dans le secteur de l'essence, du carburant diesel et du carburéacteur.

Émissions de gaz à effet de serre

Le réchauffement de la planète est devenu le problème international le plus pressant et le plus contentieux en ce qui a trait à la durabilité du rythme actuel de développement. Bien que nous disposions actuellement de peu de moyens pour quantifier l'influence humaine sur les changements climatiques dans le monde, tout permet de croire que cette influence est discernable. Les émissions de gaz à effet de serre provenant de la production et de la consommation de combustibles fossiles (surtout le charbon, le pétrole et le gaz naturel) sont les facteurs qui contribuent le plus au réchauffement de la planète. Le secteur des transports est la plus grande source d'émissions de gaz à effet de serre (GES), représentant environ 25 p. 100 des émissions totales du Canada en 1997. Ce secteur est aussi responsable du plus gros pourcentage d'augmentation de ces émissions entre 1990 et 1997.

Les transports ont considérablement profité des économies d'énergie réalisées dans les années 1980. Entre 1980 et 1990, le rendement énergétique des nouvelles voitures et des nouveaux camions légers s'est amélioré de 20 p. 100 et l'ensemble des GES provenant du secteur des transports a connu une croissance nulle. Entre 1990 et 1997, cependant, cette tendance s'est inversée à mesure que la productivité diminuait, qu'elle était absorbée par l'achat de véhicules plus gros et plus puissants et qu'elle était rattrapée par l'utilisation croissante de voitures de tourisme.

Comme le montre le tableau 17.2, le secteur des transports a émis 147,5 mégatonnes-équivalent de CO_2 de gaz à effet de serre en 1990 et 172 mégatonnes en 1997, soit environ 16 p. 100 de plus qu'en 1990. Le transport routier est responsable des deux tiers du total du secteur des transports. En l'absence de nouvelles politiques ou de modifications apportées à la tarification, les émissions de gaz à effet de serre provenant du secteur des transports devraient atteindre 197,4 mégatonnes en 2010 et 227,7 mégatonnes en 2020, contre 147,5 mégatonnes en 1990.

Les automobiles et le transport aérien absorberont l'essentiel de cette augmentation; ils produisent plus d'émissions par kilomètre-passager que la

Émissions de gaz à effet de serre — évolution et prévisions, 1990–2020

en mégatonnes-équivalent de CO_2

	1990	1997	2010	2020
Transport routier	123,7	146,4	165,7	191,8
Transport ferroviaire	7,1	6,4	7,1	7,4
Transport aérien (transporteurs canadiens)	10,6	13,0	17,6	21,1
Transport maritime	6,1	6,2	7,0	7,4
Total du secteur des transports	**147,5**	**172,0**	**197,4**	**227,7**
Total pour le Canada	**601,0**	**682,0**	**764,0**	**845,0**

Source: Processus national sur le changement climatique, Groupe de l'analyse et de la modélisation, Perspectives des émissions au Canada : une mise à jour, décembre 1999.

plupart des autres modes de transport. Par exemple, en 1997, la conduite automobile en milieu urbain a produit 215 grammes environ d'émissions de GES par kilomètre-passager et le transport aérien intérieur 150 grammes contre 77 grammes pour les transports en commun urbains et 26 grammes pour les autocars[2].

Politique et législation en vigueur

Stratégie sur le changement climatique

Le Canada a ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1992, s'engageant par là à réduire les émissions de gaz à effet de serre. En décembre 1997, le Canada et d'autres pays industrialisés ont négocié le Protocole de Kyoto rattaché à cette Convention. S'il est ratifié, ce protocole obligerait le Canada à réduire, entre 2008 et 2012, ses émissions de gaz à effet de serre de 6 p. 100 par rapport aux niveaux enregistrés en 1990. Si les tendances actuelles se maintiennent cependant, les émissions de GES issues du transport devrait *dépasser* les niveaux de 1990 de 32 p. 100 d'ici 2010 et de 53 p. 100 d'ici 2020.

En réponse au Protocole et dans le cadre d'un processus national visant à trouver des mesures pour atténuer les effets des changements climatiques, le Canada a créé 16 « Tables de concertation » auxquelles siègent 450 experts provenant de divers secteurs industriels, du milieu universitaire, des organismes non gouvernementaux, des municipalités et des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. La Table du transport a présenté, en novembre

1999, son rapport sur les options, qui évaluait plus d'une centaine de mesures possibles pour réduire les émissions provenant du secteur des transports.

Cette étude biennale sur les changements climatiques a abouti à la Stratégie nationale de mise en œuvre des changements climatiques, publiée en octobre 2000. En vertu de cette stratégie, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont convenus d'élaborer une série de plans nationaux d'activités décrivant les étapes concrètes qui seront prises, individuellement, collectivement et en partenariat, dans tous les secteurs de l'économie pour atténuer les changements climatiques. Ces plans d'activités sont établis sur trois ans et actualisés tous les ans. Les ministres de l'Énergie et de l'Environnement ont publié le premier plan national en septembre 2000.

Les membres de la Table du transport ont analysé et classé les mesures pouvant être prises pour réduire les émissions. Ils ont établi la liste des mesures les « plus prometteuses », d'après leur rentabilité (exprimée en dollars par tonne d'émissions de GES réduites) et l'acceptabilité du public. Il y ont intégré les limitations de vitesse, la formation des conducteurs, le télétravail et le covoiturage, ainsi que des améliorations pouvant être apportées aux aéronefs et à la navigation aérienne. Amalgamées, ces mesures devraient réduire les émissions de GES dues au transport d'environ 5 p. 100 d'ici 2010. D'autres mesures « prometteuses » devraient permettre d'obtenir une réduction supplémentaire d'au moins 10 p. 100 et ce, en imposant des économies d'énergie pour les nouveaux véhicules de tourisme et camions légers, en apportant des améliorations aux transports en commun urbains, en octroyant des subventions de tarification, en installant des régulateurs de vitesse automatiques sur les camions et en apportant toute une série d'autres innovations au chapitre des carburants, des véhicules et de l'infrastructure[3].

Transports Canada entend adopter les mesures les plus prometteuses, en se servant des crédits attribués pour d'autres évaluations et démonstrations comme contribution du gouvernement fédéral aux plans d'activités. Le 18 octobre 2000, le ministre des Finances a annoncé qu'au cours des cinq prochaines années, 500 millions de dollars seraient consacrés à la mise en œuvre du *Plan d'action 2000 sur le changement climatique*; cette somme vient renforcer les 625 millions de dollars annoncés dans le budget fédéral de 2000. Ce plan comprend cinq mesures touchant particulièrement les transports : rendement énergétique des véhicules neufs, projets pilotes de transport en commun, efficacité et technologies relatives au transport de marchandises, hausse de la consommation d'éthanol et création de partenariats pour piles à combustible.

Le plan annoncé ne tenait pas compte des mesures de tarification. La Table du transport a analysé des mesures de tarification visant à décourager l'utilisation de véhicules routiers, en rehaussant notamment les taxes sur les carburants, et en a montré l'efficacité potentielle. Même si la Table a reconnu les arguments conceptuels favorables à l'acquittement des coûts externes par les usagers du réseau routier eux-mêmes, elle n'a pas réussi à établir un consensus en faveur de mesures de tarification directes parmi ses membres qui comprenaient des représentants des principaux groupes d'usagers de la route. L'analyse intersectorielle nationale n'a pas voulu non plus envisager des mesures de tarification imposées par le gouvernement, en écartant notamment une « taxe sur le carbone » sur toutes les émissions. Cependant, la création d'un système efficace de permis échangeables, axé sur les forces du marché, demeure à l'étude[4]. Bien que le Comité ne désire pas faire d'observations sur les options qu'offrirait une stratégie intersectorielle sur le changement climatique, il estime qu'aucune stratégie dans le secteur des transports ne peut être efficace à moins que les incitatifs visant à diminuer les émissions ne soit accompagnés de mesures freinant la consommation de combustibles fossiles et les émissions.

Stratégies de développement durable

La *Loi sur le vérificateur général* donne également au gouvernement fédéral un pouvoir législatif sur le développement durable et sur ses propres ministères, loi qui a été modifiée en 1995 pour créer le poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable au sein même du Bureau du vérificateur général. Les ministères sont maintenant tenus de préparer des stratégies de développement durable et de les actualiser tous les trois ans. Vingt-huit ministères, dont Transports Canada, ont présenté leurs stratégies initiales de développement durable en 1997 et les ont actualisées en décembre 2000.

Transports Canada a formulé sept défis stratégiques qui permettront d'assurer le développement durable :

- améliorer l'éducation et la sensibilisation au transport durable;
- élaborer des outils pour une meilleure prise de décisions;
- promouvoir l'adoption de la technologie du transport durable;
- améliorer la gestion de l'environnement en ce qui concerne les activités et les terres de Transports Canada;

- réduire les émissions atmosphériques;
- réduire la pollution de l'eau;
- promouvoir un réseau de transport efficient.

Le ministère a fixé des objectifs et des plans et formulé des objectifs de rendement pour chaque défi[5].

Selon le Commissaire à l'environnement et au développement durable, les ministères fédéraux n'ont réussi qu'à atteindre 11 p. 100 de leurs objectifs en matière de développement durable en 1998 et 20 p. 100 en 1999. Les ministères n'ont pas non plus réussi à établir de cibles mesurables claires qui leur permettraient de savoir si leurs objectifs de développement durable ont été réalisés. Les stratégies énoncées portaient davantage sur les réalisations du passé que sur les orientations futures. Transports Canada est cité comme étant l'un des trois ministères à n'avoir progressé que lentement vers la mesure de la performance.

Pouvoirs et outils permettant d'atteindre les objectifs de développement durable dans le secteur des transports

Pouvoirs législatifs

Le gouvernement fédéral est partiellement responsable du cadre réglementaire régissant la protection de l'environnement. La plupart des responsabilités à ce chapitre relèvent des gouvernements provinciaux ou territoriaux ou des municipalités. La législation fédérale s'applique à l'exploitation des installations fédérales et (en vertu du pouvoir constitutionnel de réglementer les échanges commerciaux et le commerce) aux normes de performance des embarcations ou véhicules neufs, mais pas aux activités des transporteurs routiers ou des usagers de routes privées, activités relevant des provinces. Le gouvernement fédéral peut également réglementer les émissions des véhicules, la composition des carburants et les produits toxiques au titre de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et a toujours formulé les lignes directrices sur les normes des carburants qui sont ultérieurement adoptées par la plupart des provinces.

Le développement durable a également été intégré à d'autres lois fédérales, dont la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la *Loi sur les océans*, la *Loi sur le ministère de l'Industrie* et la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles*.

Même si la *Loi sur les transports au Canada* ne traite pas de la protection de l'environnement, Transports Canada a tout pouvoir pour réglementer les émissions libérées dans l'atmosphère et les dégâts causés par certains types d'activités et d'appareils. Le ministère, par exemple, réglemente la pollution causée par les avions, les navires et les chemins de fer. Il réglemente également la pollution de l'eau causée par les navires en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*. De plus, Transports Canada administre la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses (1992)*. Le ministère partage certaines de ces responsabilités réglementaires avec d'autres ministères.

Concertation

Le développement durable est une responsabilité partagée. Il est donc essentiel de nouer des partenariats solides et fructueux, en particulier entre les ministères fédéraux et avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux. Le commissaire à l'environnement et au développement durable note que « dans les champs de compétence partagée, comme l'environnement et le développement durable, les ententes des coopérations représentent souvent pour les participants le meilleur moyen d'atteindre leurs objectifs ». Transports Canada convient qu'il est effectivement essentiel de nouer des partenariats solides et fructueux, en particulier avec d'autres ministères fédéraux et gouvernements[6].

Au titre des ententes de coopération, citons la stratégie nationale sur les changements climatiques qui permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre ainsi que la stratégie nationale de réduction des émissions de NO_x et de COV, formulée par le Conseil des ministres de l'Environnement, en vue de réduire les émissions, y compris celles du secteur des transports.

Un autre exemple de cette concertation est le Protocole d'entente sur les sciences et la technologie pour le développement durable dans le secteur des ressources naturelles, qui a facilité la création de groupes de travail mixtes, les évaluations scientifiques communes et les projets de recherche auprès de cinq ministères fédéraux (Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada et Ressources naturelles Canada).

Transports Canada collabore avec d'autres ministères fédéraux, notamment avec Pêches et Océans, afin de prévenir la pollution du milieu marin, de la détecter et d'intervenir en cas d'accident, dans le cadre d'un système national d'intervention d'urgence lorsqu'il y a déversement d'hydrocarbures en mer.

Transports Canada et Ressources naturelles Canada se partagent l'analyse et l'élaboration de politiques sur l'efficacité énergétique dans le secteur des transports. Depuis l'adoption de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, Environnement Canada, et non Transports Canada, est désormais responsable de la réglementation des émissions des véhicules à moteur, ainsi que des moteurs et carburants des véhicules routiers et tout terrain. Plusieurs mémoires reçus par le Comité et par les responsables du Processus d'élaboration de la stratégie sur les changements climatiques préconisaient une plus grande coordination entre portefeuilles ministériels et un éclaircissement des responsabilités comptables et autres pour que le gouvernement fédéral atteigne ses objectifs dans le domaine de l'environnement.

Instruments financiers et fiscaux

Le gouvernement fédéral peut grandement contribuer au développement durable du fait qu'il est le plus gros employeur, propriétaire et acheteur au Canada. Le pouvoir fédéral d'application des ressources permet aussi de financer directement les initiatives en matière de protection de l'environnement. Le Plan vert d'Environnement Canada et les crédits budgétaires affectés actuellement aux mesures relatives aux changements climatiques en sont des exemples notoires. Le Programme national des travaux d'infrastructure porte aussi en partie sur la protection de l'environnement, accordant la priorité au financement des améliorations apportées à la qualité de l'eau municipale et aux véhicules de transports en commun urbains qui utilisent des carburants de remplacement (mais pas pour améliorer l'efficacité des transports en commun ou d'autres modes de transport).

Aux États-Unis, où cette compétence est partagée par trois niveaux de gouvernement, le gouvernement fédéral a décidé d'utiliser son pouvoir de financement, tout en y consacrant des sommes relativement plus importantes, pour inciter les autres paliers administratifs à prendre des mesures en vue de protéger l'environnement. Les crédits offerts au titre de la *Transportation Equity Act for the 21st Century*, qui octroiera plus de 200 milliards de dollars au secteur des transports en six ans, sont liés en partie au respect par les gouvernements récipiendaires de certains critères relatifs à l'environnement[7]. Au Canada, le gouvernement fédéral ne s'est pas servi de ce type de levier.

Un autre instrument pouvant être utilisé est le pouvoir de taxation du gouvernement fédéral, notamment au chapitre de l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, et, en particulier, la possibilité d'exonérer ou d'imposer divers paiements ou recettes. Les déductions pour amortissement

du matériel de transport en sont un exemple typique, car d'aucuns prétendent que divers types de véhicules ou d'embarcations bénéficient de déductions favorables, faussant ainsi la concurrence entre modes de transport. Un autre exemple est le traitement des avantages sociaux accordés couramment par les employeurs sous forme d'aide au stationnement; en principe, il s'agit d'un avantage imposable, mais il n'est que rarement imposé et, aux dires de certains, il freine l'utilisation des transports en commun urbains en stimulant l'utilisation excessive de l'automobile.

Le principal instrument fiscal est bien entendu la taxe d'accise fédérale sur les carburants, qui effectivement influe sur la tarification des transports et qui contribue éventuellement au coût des travaux d'infrastructure et offre la possibilité d'imputer les coûts sociaux du transport aux usagers ou alors de provoquer des changements dans la circulation ou dans le choix du mode de transport. Les recommandations présentées aux chapitres 10, 11 et 12 établissent avec clarté la position du Comité sur le recours aux taxes fédérales sur les carburants.

Observations et recommandations

Selon le mandat du Comité, celui-ci était chargé d'étudier dans quelle mesure le cadre actuel donnait au gouvernement les pouvoirs nécessaires au financement des objectifs de développement durable. Selon le Comité, le gouvernement dispose effectivement des pouvoirs législatifs voulus pour prendre les mesures qui s'imposent dans les domaines qui relèvent clairement de sa compétence, telles la planification et l'exploitation des installations fédérales et la formulation des normes s'appliquant aux émissions, à la consommation de carburant et à la sécurité des véhicules et des embarcations.

Toutefois, de sérieuses contraintes d'ordre constitutionnel et politique font en sorte que le gouvernement ne peut agir unilatéralement pour atteindre des objectifs nationaux en matière de transport durable. Il est, par conséquent, essentiel d'obtenir la collaboration des gouvernements — par exemple, pour s'entendre sur des objectifs nationaux fondamentaux comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique urbaine. Dans les deux cas, le gouvernement fédéral s'est révélé incapable de respecter les objectifs annoncés, en raison principalement de son incapacité de convaincre les autres niveaux de gouvernement de participer à la coordination et au financement de programmes.

La stratégie intégrée que propose le Comité permettrait de débloquer l'impasse, de manière à ce que le gouvernement puisse donner suite à ses engagements envers une politique nationale sur le transport durable. Deux mesures en particulier permettraient de faire des progrès sans précédent, et le Comité propose :

- de facturer directement l'utilisation du réseau routier, une partie des coûts devant à la longue servir à financer les coûts environnementaux (chapitre 10).
- de permettre aux transports en commun et aux autres modes de transport de rivaliser avec le réseau routier pour obtenir des crédits (chapitres 11 et 12).

L'adoption de ces propositions éliminerait les principaux obstacles freinant le rééquilibrage entre modes de transport en ce qui a trait aux investissements et à l'utilisation de l'infrastructure. En fait, en proposant ces stratégies, le Comité a pour principal objectif de s'attaquer aux dommages environnementaux causés par les transports.

On peut s'attendre à ce que ces mesures aient une incidence directe sur la plupart des conséquences énumérées au Tableau 17.1, car une diminution de l'utilisation des véhicules, associée à l'achat de véhicules plus économes et à un recours accru aux transports en commun, aurait pour effet de réduire la consommation d'énergie, les émissions de polluants atmosphériques, les émissions de gaz à effet de serre, la congestion, le bruit et les accidents. À plus long terme, l'adoption de ces mesures permettrait aussi d'aménager le territoire de façon plus intensive et de réduire les besoins en infrastructures de transport.

Les propositions du Comité reposent principalement sur l'instauration d'une tarification routière adéquate, ce qui ne signifie pas pour autant que d'autres politiques et programmes de développement durable, notamment en matière de gestion de la circulation, de diffusion de renseignements au public et d'aménagement du territoire, soient inutiles. Au contraire, ces mesures et bien d'autres sont essentielles, mais tant que le Canada ne réglera pas le dossier de la tarification routière, ces mesures, à elles seules, ne permettront pas au gouvernement d'atteindre ses objectifs de transport durable.

Ces propositions sont davantage détaillées dans les chapitres 10, 11 et 12 qui traitent des routes, du transport de passagers et des transports urbains. Certaines de ces mesures pourraient nécessiter l'adoption d'une loi. Parallèlement, le

Comité estime qu'il convient de réitérer l'engagement du gouvernement fédéral envers l'objectif national de développement durable en y ajoutant un engagement explicite en faveur du transport durable.

Recommandation 17.1
Le Comité recommande que la déclaration sur la politique nationale des transports qui figure dans la *Loi sur les transports au Canada* tienne compte des objectifs environnementaux de la politique nationale.

Notes

[1] Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Les Éditions du Fleuve, 1988 et 1989.

[2] Stratégie nationale sur les changements climatiques, Table du transport, *Les transports et les changements climatiques: Options à envisager*, Transports Canada, novembre 1999.

[3] La Table n'a calculé que les effets unilatéraux des mesures qui se résument à une réduction de 16 p. 100 environ des émissions en 2010, mais plusieurs de ces mesures viseraient la même source des émissions et leurs effets conjugués seraient plus faibles.

[4] Voir Stratégie nationale sur les changements climatiques, Groupe de travail sur les permis échangeables, *Le recours aux permis échangeables comme moyen d'atteindre les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre*, Ottawa, avril 2000.

[5] Transports Canada, *Stratégie de développement durable 2001–2003*, Ottawa, 2001.

[6] Transports Canada, *Stratégie de développement durable 2001–2003*, Ottawa. 2001.

[7] La TEA-21 ne finance que de manière très minime les projets et programmes de transport adoptés par les gouvernements des États et par les administrations locales en vue de les aider à respecter les exigences de la Clean Air Act mais, fait plus important, le gouvernement peut refuser d'accorder des crédits au titre de la TEA-21, pour les routes et autres modes de transport, aux administrations qui ne respectent pas les normes de qualité de l'air de la Clean Air Act.

Chapitre 18
Élaboration de la politique gouvernementale

Le Comité perçoit l'élaboration de la politique comme un processus ininterrompu qui consiste à surveiller les développements, à analyser les réactions des fournisseurs et des utilisateurs, à synthétiser les points de vue des intéressés et à concevoir des instruments de politique ou à les modifier. La cohésion et la coordination de la politique gouvernementale dépendent de ces procédés et doivent reposer sur de vastes principes fondamentaux. Tout cela relève pour l'essentiel du portefeuille du ministre des Transports. Le Comité estime que deux éléments de base, les renseignements et la recherche, laissent à désirer compte tenu du rôle fondamental qu'ils peuvent jouer dans l'élaboration d'une saine politique publique.

Les renseignements sur les transports

Les membres du Comité ont lu des mémoires, entendu des témoignages, pris connaissance des rapports de recherche qu'ils avaient commandés et reçu les avis de spécialistes à l'occasion de tables rondes et d'ateliers. Le Comité a été étonné d'entendre déplorer aussi souvent le manque de renseignements publics sur les activités de transport. Cela reflète sans aucun doute l'ampleur et la complexité des questions en cause, mais il est aussi évident qu'il serait possible d'offrir une meilleure information, comme cela se fait d'ailleurs dans la plupart des économies développées.

Les personnes consultées ont exprimé au Comité des réticences touchant la collecte et la communication de données relatives à tous les modes de transport, en particulier le manque de données nécessaires aux analyses, les longs délais pour l'obtention de données et les discordances entre les ensembles de données régionales, provinciales et nationales.

Il sera toujours nécessaire de posséder des données approfondies sur les transports afin de pouvoir définir une vision du système de transport et prendre les décisions stratégiques qui s'imposent pour répondre aux besoins actuels et futurs. Pour brosser le tableau complet du système de transport et de ses conséquences, il faut des données justes et fiables touchant :

- le mouvement des personnes, des marchandises et des véhicules;
- les aménagements et services qui soutiennent ce mouvement;
- les conséquences du transport sur l'économie, la sécurité, l'énergie et l'environnement.

L'environnement institutionnel et fonctionnel

Les changements institutionnels et fonctionnels survenus récemment influent sur les besoins en matière de données, la collecte des données et leur communication. La déréglementation, la privatisation ou la commercialisation d'éléments clés ont obligé des sociétés comme Air Canada et CN, de nouvelles entités comme NAV Canada ainsi que les administrations des aéroports, des ports et de la Voie maritime du Saint-Laurent à s'adapter à la demande et à de nouveaux procédés. Pour certains fournisseurs et utilisateurs des modes de transport, l'accès aux données est devenu plus difficile.

Parmi les changements qui font pression sur les systèmes d'information, il y a l'intégration accrue du transport de surface en Amérique du Nord, les accords de partage des codes entre transporteurs aériens, les alliances internationales des transporteurs aériens, l'arrivée du commerce électronique et les nouvelles tendances comme l'augmentation du fret aérien et des services de petits colis et de messagerie.

Le cadre législatif et réglementaire

La *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les transports au Canada* sont les deux principales lois qui régissent la collecte et la communication des renseignements sur les transports. L'article 50 de la *Loi sur les transports au Canada* permet à Transports Canada de réglementer la collecte de renseignements auprès des transporteurs et des exploitants d'entreprises de transport ou de manutention de grains qui sont de compétence fédérale, tandis que l'article 51 régit la communication de ces renseignements. En vertu de la loi, ces renseignements

- sont confidentiels et ne peuvent être communiqués sans l'autorisation de la personne qui les a fournis;
- peuvent être utilisés par le gouvernement fédéral dans le cadre de l'application d'une loi fédérale;
- peuvent être diffusés sous forme de compilation;
- ont un caractère confidentiel qui doit être préservé par des mesures adéquates.

Des amendes sont prévues en cas de non-communication des renseignements en vertu de la loi.

Lacunes dans les données

Bon nombre des plaintes que le Comité a entendues ont trait au manque de renseignements sur l'aviation. Dans la conjoncture actuelle où la domination du marché constitue un enjeu national, les intéressés sont nombreux à vouloir surveiller de près la concurrence dans l'aviation. Divers aspects de la performance des transporteurs peuvent faire l'objet d'une analyse, mais il serait surtout important de pouvoir examiner la part des transporteurs et le tarif moyen par marché de liaisons. Toutefois, ces renseignements font défaut pour la bonne raison qu'Air Canada domine presque tout le réseau des liaisons intérieures et que, de façon générale, la politique fédérale en matière de statistique interdit la publication de renseignements commerciaux susceptibles d'identifier une compagnie.

Des participants aux consultations ont fait valoir que dans l'industrie du transport aérien, le droit de savoir devrait primer sur la confidentialité; l'absence de données d'ordre public empêche d'établir l'état de la concurrence. Des observateurs croient même que cette absence de données pourrait constituer un obstacle de plus à la concurrence. D'autres affirment qu'on peut se renseigner sur les transporteurs canadiens auprès d'organismes internationaux comme l'Organisation de l'aviation civile internationale, mais non auprès des organismes du gouvernement canadien ou des transporteurs eux-mêmes. Ils signalent aussi qu'on peut obtenir couramment beaucoup plus d'information sur l'aviation aux États-Unis.

Les lacunes en matière d'information ont aussi trait aux restrictions d'accès, à la lenteur de l'exécution et aux données incomplètes sur l'ensemble du système. La majorité des plaintes touchant les données d'aviation portent sur les difficultés d'accès. Les données sur le transport aérien qui sont couramment disponibles aux États-Unis mais non au Canada concernent notamment :

- les vols, les passagers et le rendement par liaison;
- les coûts et tarifs du transporteur par itinéraire;
- les mesures de la qualité du service, comme les retards dans les départs et les arrivées par ligne aérienne et aéroport, les bagages mal acheminés et les plaintes de la clientèle.

Parmi les autres données peu accessibles, il y a les renseignements détaillés de Transports Canada sur le trafic ferroviaire, qui ne peuvent être communiqués aux provinces qu'avec la permission de la compagnie ferroviaire. L'information routière recueillie à l'échelle provinciale ou municipale ne peut être transmise à un ministère fédéral qu'avec l'accord des autorités provinciales ou municipales.

En raison du manque de renseignements à jour, il a été difficile d'évaluer la situation financière des Lignes aériennes Canadien International. Comme autre exemple de données incomplètes, mentionnons les renseignements touchant les chemins de fer d'intérêt local, étant donné que la *Loi sur les transports au Canada* ne vise que les transporteurs et exploitants d'entreprises de transport de compétence fédérale. Il y a aussi des lacunes en ce qui concerne le trafic ferroviaire entre le Canada et les États-Unis, car l'information sur les distances ne tient compte que de la portion intérieure du mouvement transfrontalier.

Les lacunes ne se limitent donc pas aux seules données touchant l'aviation. Ainsi, la comparaison entre les modes de transport est impossible pour le trafic marchandises — surtout en l'absence de données tonne-kilomètre pour les camions — ou entre les modes de transport de voyageurs parce qu'on ne dispose pas de données par voyageur-kilomètre pour le transport urbain ou les autocars. Ce sont pourtant des données essentielles à une approche multimodale intégrée en matière de planification et d'évaluation de la politique. Les transporteurs auraient tout autant intérêt que les gouvernements à mettre leur ingéniosité en commun afin de trouver des solutions.

Le Comité s'est aussi buté à un manque sérieux de renseignements lorsqu'il a voulu saisir l'ampleur des frais payés par l'usager et du soutien gouvernemental dans les transports. Il lui semble indispensable, pour une gestion efficace, de connaître la nature et le coût des services offerts par le gouvernement, cette information lui paraissant essentielle aussi bien pour les concurrents que les contribuables. Pourtant, l'information sur le volet des transports qui revêt le plus d'importance pour les gouvernements du point de vue des activités, des recettes et des dépenses — soit les routes et les autoroutes — est suffisamment obscure pour alimenter des querelles majeures quant à savoir si ce volet est subventionné et si les subventions varient selon le genre de route et de véhicule. Certaines des solutions exigent une recherche plus approfondie, mais la collecte et la présentation de données cohérentes sur le transport à travers les diverses compétences permettraient de mieux comprendre et saisir les options politiques.

Des renseignements détaillés sur les services de transport gouvernementaux font également défaut. VIA Rail garde confidentielle toute information sur ses services particuliers, ce qui empêche le public, les chercheurs ou ses concurrents éventuels d'en suivre les tendances ou d'établir des comparaisons. Cette confidentialité n'est pas dans l'intérêt public. En vue d'un meilleur rapport coût-efficacité, il conviendrait plutôt de divulguer le plus de renseignements possible afin que le public puisse les examiner et que les concurrents éventuels puissent évaluer le marché. De même, certains renseignements sur les dépenses et recettes du transport urbain — compilés par l'Association canadienne du transport urbain — sont inaccessibles au public; ils ne sont offerts qu'aux organismes membres. Puisque tous ces organismes de transport sont financés à même les impôts, le Comité est d'avis qu'ils devraient publier cette information en tant que service au public.

Les changements institutionnels et fonctionnels donnent souvent lieu à des lacunes en matière d'information. Le Comité reconnaît qu'il faut parfois beaucoup de temps pour adapter les systèmes de collecte des données. Toutefois, l'information recueillie est déphasée par rapport à nombre de changements majeurs survenus dans l'économie canadienne et mondiale. Il se peut, par exemple, que le commerce électronique ait modifié le mouvement des marchandises et la composition relative des activités modales, mais l'absence de données empêche de mesurer ces changements. On possède relativement peu d'information sur l'industrie des petits colis et des messageries, en pleine croissance, et il n'existe pas de mesure des flux de trafic en ce qui concerne les services de fret aérien.

Quelques-unes des contraintes imposées à la collecte des données découlent de la *Loi sur les transports au Canada*. Ainsi, Transports Canada ne peut recueillir de l'information pouvant exiger ou avoir pour effet d'exiger d'une personne qu'elle fournisse au ministre un contrat confidentiel conclu en vertu de la *Loi sur les transports au Canada* ou de la *Loi maritime du Canada*. Cette disposition empêcherait Transports Canada de suivre l'évolution du tarif ferroviaire, les modalités de service et les droits imposés par les administrations portuaires canadiennes.

Les coûts

Le Comité comprend la volonté des fournisseurs de données de réduire au minimum les coûts associés à l'établissement de leurs rapports. En réponse au sondage du Comité, certains expéditeurs déplorent devoir adresser des rapports aux gouvernements. Par contre, ils se montrent conscients des

avantages qu'une bonne information représente pour tous les intervenants du système.

Le recours à la technologie de l'information pour la collecte et la communication des données peut entraîner des économies. Cependant, outre les sondages téléphoniques assistés par ordinateur (qui n'ont pas vraiment réduit les coûts) ainsi que l'utilisation de systèmes de transport intelligents pour la perception des péages (l'autoroute 407 en Ontario), l'emploi de la technologie n'a pas fait de véritable percée jusqu'ici dans la collecte de données sur les transports du secteur public. Malgré une pénétration significative de la technologie de l'information dans le milieu des affaires, le transfert des données au gouvernement n'est pas encore entré dans l'ère technologique.

La collaboration intergouvernementale dans la collecte des données peut aussi produire des économies. Il peut aussi bien s'agir de l'intégration des méthodes statistiques à l'échelle nord-américaine qu'entre les paliers de gouvernement au Canada.

Observations et recommandations

L'accès aux données des lignes aériennes

Les dispositions en matière de confidentialité et la domination accrue du marché par Air Canada ont rendu l'accès aux données sur le marché du transport aérien encore plus difficile. Pourtant, nombreux sont ceux qui ont besoin de cette information : les aéroports à des fins de planification et de marketing, les transporteurs qui voudraient offrir de nouveaux services, les exploitants d'entreprises touristiques qui cherchent de nouveaux débouchés, les provinces et les municipalités qui se préoccupent des services offerts à la collectivité, de même que les analystes de la concurrence dans l'industrie.

Le Comité estime qu'à mesure que se précise la tendance à la concentration au sein des modes de transport, le besoin d'être informé doit avoir préséance sur les dispositions de confidentialité liées à la publication de l'information.

Le premier rapport provisoire de l'observatrice indépendante de la restructuration du transport aérien a mis l'accent sur le besoin de renseignements publics plus approfondis, en particulier sur les prix et le trafic[1]. Au moment de rendre public le rapport, le ministre des Transports a annoncé la tenue à Ottawa d'une conférence pour discuter de la collecte, de la communication et de l'analyse des statistiques sur le transport aérien. Lorsque paraîtra le présent rapport, cette conférence aura eu lieu. Le Comité offre au Ministre sa

propre évaluation de la situation pour contribuer à sa réflexion sur les moyens d'action éventuels.

Le Comité a examiné deux options : adopter un système semblable à celui des États-Unis ou rendre disponibles des ensembles de données sélectionnés. Aux États-Unis, les renseignements sur les lignes aériennes sont, à quelques exceptions près, mis à la disposition du public dès qu'ils sont recueillis. L'accès public aux renseignements internationaux relatifs aux transporteurs américains et étrangers est restreint pour une période de six mois tandis que la restriction est de trois ans pour les données des transporteurs américains touchant les aéroports étrangers.

Si l'accès aux données, au Canada, était comparable à celui des États-Unis, les analystes seraient mieux en mesure d'étudier les questions d'intérêt public. Par exemple, un régime du genre de celui des États-Unis permettrait d'examiner les changements survenus dans les parts du marché et le rendement depuis l'acquisition par Air Canada des Lignes aériennes Canadien. Le fait de rendre tous les renseignements disponibles ferait augmenter les dépenses des transporteurs qui devraient les fournir et des gouvernements qui devraient les traiter. Il faudrait donc en soupeser les coûts et les avantages. Par contre, une partie des coûts pourraient être recouvrés. Cette approche nécessiterait de modifier la Loi.

La seconde option consisterait à rendre publics des renseignements additionnels. On pourrait publier des tableaux montrant pour chaque aéroport le volume annuel de passagers et de sièges par secteur du marché (c.-à-d., intérieur, transfrontalier et international) et par genre de transporteur (lignes aériennes majeures, régionales et locales). Pour la surveillance des prix, les données pourraient faire état du tarif ou rendement moyen par passager pour chaque voyageur qui embarque ou débarque à cet endroit, et être ventilées ici encore par secteur du marché et genre de transporteur. Comme ces données ne permettraient pas une analyse complète des routes, il subsisterait des lacunes touchant l'information sur la qualité des services des transporteurs aériens. Cette approche nécessiterait elle aussi de modifier la Loi.

Le Comité prend bonne note des préoccupations en matière de confidentialité, mais il estime que l'accès restreint aux données nuit à la concurrence et à l'efficacité. Il faut, en collaboration avec les transporteurs aériens, rechercher des solutions qui comblent les besoins d'ordre politique mais n'entraînent qu'un minimum de devoirs additionnels ou de tort commercial.

Recommandation 18.1
Le Comité recommande que le ministre des Transports prenne les mesures nécessaires pour mettre à la disposition des exploitants, des transporteurs et des aéroports canadiens une information similaire à celle qui est couramment disponible aux États-Unis.

Nouvelles données et méthodes

Le Comité est conscient du manque de données sur les transports et du fait que celles qui sont recueillies ne sont pas adaptées aux changements survenus dans les économies canadienne et mondiale. Par contre, cela peut être coûteux de satisfaire la demande du gouvernement en la matière, mais les nouvelles technologies offrent l'occasion d'en réduire le coût. Il faut, en collaboration avec les participants de l'industrie concernés, trouver des solutions efficaces et rentables.

Recommandation 18.2
Le Comité recommande que le gouvernement et les industries des transports améliorent la collecte de données sur les transports et mettent au point de nouveaux procédés afin de refléter l'évolution des économies canadienne et mondiale.

Le partage des données entre les ministères

La *Loi sur les transports au Canada* limite les fins pour lesquelles les renseignements peuvent être recueillis et la façon de les utiliser. Leur disponibilité et leur accès en sont ainsi restreints lorsque des fonctionnaires de ministères différents s'occupent d'initiatives horizontales, comme en matière de développement durable. Le Comité juge crucial que les ministères fédéraux puissent partager l'information appropriée relative à tous les modes de transport et y avoir accès en temps opportun, en particulier lorsqu'ils étudient des questions horizontales.

Recommandation 18.3
Le Comité recommande que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée de manière à ce que les ministères fédéraux puissent prendre connaissance des données sur les transports.

Les données touchant les services subventionnés

Le Comité croit que l'information touchant la nature et le coût des services publics doit être rendue publique afin que les utilisateurs sachent quels sont les frais qu'ils occasionnent, que le public et les chercheurs comprennent en

quoi consistent les dépenses, qu'ils les surveillent et se prononcent sur les options politiques, et pour que les concurrents puissent juger des possibilités du marché.

> **Recommandation 18.4**
> **Le Comité recommande que le ministre des Transports veille à rendre disponibles des renseignements détaillés sur l'ampleur et le coût des infrastructures des transports ou des services des transporteurs soutenus par le gouvernement fédéral, et qu'il encourage les autres niveaux de gouvernement à agir de même.**

La non-conformité

Le Comité constate que les sanctions prévues n'ont pas empêché certaines dérogations à l'obligation de transmettre des renseignements. La déréglementation y est peut-être pour quelque chose en raison du coût pour les entreprises. Il y a non-conformité lorsqu'on transmet des renseignements faux ou trompeurs, qu'on omet de transmettre certains renseignements ou qu'on les transmet en retard. La Loi prévoit des sanctions administratives limitées qui risquent peu d'empêcher la non-conformité. Le Comité croit nécessaire de prévoir des mesures qui incitent véritablement à transmettre l'information en temps opportun, pour mieux faire ressortir le sérieux des exigences en matière de rapport. Il faudrait envisager des sanctions qui correspondent à la taille du transporteur ou de l'exploitant ainsi qu'au retard dans la transmission de l'information.

> **Recommandation 18.5**
> **Le Comité recommande de prévoir des sanctions qui servent d'incitatifs efficaces au respect des exigences en matière de rapport.**

L'information restreinte

Les dispositions qui empêchent Transports Canada de surveiller les prix du transport ferroviaire, les modalités de service et les droits imposés par les administrations portuaires canadiennes doivent être abolies. Transports Canada a besoin des renseignements de cette nature pour pouvoir évaluer l'état de la concurrence ferroviaire et surveiller les administrations portuaires canadiennes. Le Comité signale que la restriction a été partiellement levée l'année dernière pour permettre à Transports Canada de surveiller le système de transport et de manutention des grains.

Recommandation 18.6
Le Comité recommande que la restriction en matière de surveillance prévue au paragraphe 50(3) de la *Loi sur les transports au Canada* soit abrogée.

La recherche sur les transports

L'apport des universitaires et autres spécialistes a été crucial afin d'aider le Comité à comprendre certaines questions complexes. Le Comité a commandé ou effectué des travaux de recherche sur des sujets découlant de son mandat ou de ses consultations. Les résultats lui ont apporté un grand appui.

Étant donné l'étendue et la complexité des enjeux actuels et en émergence dans le domaine des transports, les chercheurs devront continuer à les examiner à la loupe. Les changements rapides d'ordre institutionnel et opérationnel l'exigent de façon toute particulière. Les tendances auxquelles le présent rapport fait allusion — notamment la concentration dans l'industrie des transports, l'intégration nord-américaine des systèmes de transport et les nouvelles technologies — ne sont pas encore parfaitement établies tandis que d'autres vont se dessiner. Le Comité a abordé certaines questions sous l'angle de la concurrence, de la viabilité financière et du développement durable, soit de nouvelles dimensions qui vont poser des défis. Les bonnes décisions politiques seront tributaires, du moins en partie, de l'éclairage que la recherche aura jeté.

Au cours de ses consultations, le Comité a entendu les craintes d'intervenants au sujet d'une éventuelle pénurie de chercheurs dans le domaine des transports et, de façon plus générale, d'une pénurie de personnel qualifié dans la fonction publique et le secteur des transports. Le Comité reconnait les difficultés éprouvées par les établissements d'enseignement. En même temps que s'accomplissait la restructuration gouvernementale et dans le secteur des transports, les crédits destinés à la recherche étaient réduits et les occasions d'emploi dans les transports de même que la demande touchant la formation ont diminué. Par ailleurs, sans stabilité financière, les centres de recherche auront de la difficulté à retenir les étudiants et les professeurs intéressés à entreprendre les travaux demandés.

Transports Canada a mis fin en 1986 à son programme de financement ciblé de la recherche universitaire. Les centres de recherche sur les transports ont trouvé depuis d'autres sources de financement dont beaucoup demeurent

fragiles. En outre, selon un récent sondage, il existe très peu de programmes universitaires complets dans le domaine des transports[2]. Les États-Unis ont reconnu l'importance de l'éducation et de la recherche offertes dans les centres voués aux transports. En vertu de la *Transportation Equity Act for the 21st Century*, 158,8 millions de dollars US seront attribués à la recherche sur les transports au cours des exercices 1998–2003, outre des crédits de transition de 36 millions de dollars US, à titre de subventions visant la création et le fonctionnement de 10 centres universitaires régionaux et jusqu'à concurrence de 23 autres centres consacrés aux transports.

Le Comité juge essentiel de soutenir et d'améliorer les efforts accomplis par les universités canadiennes pour développer les écoles professionnelles des transports qui produiront les spécialistes voulus et offriront les moyens nécessaires à la recherche. L'investissement dans le savoir devient crucial.

Le Comité n'entend pas préjuger des meilleures façons d'investir dans les programmes de financement de la recherche ni d'en favoriser la prolifération. Le gouvernement soutient déjà les établissements d'enseignement par ses paiements de transfert aux provinces et aux territoires, ses programmes de bourses d'études, le financement direct consenti par les conseils de recherche et les contrats de recherche portant sur des questions spécifiques. Il pourrait envisager les mesures suivantes à titre complémentaire :

- le financement d'un réseau de recherche sur les transports, notamment par le versement à des établissements qui offrent des cours reconnus en politique des transports, de sommes à l'égard des frais d'administration liés au maintien et au développement des échanges d'information sur la recherche;
- le financement de bourses de formation dans le domaine des transports, notamment dans l'analyse de la politique, probablement de niveau supérieur et pouvant comporter des placements dans le cadre d'un programme coopératif ou des stages à Transports Canada.

Le Comité juge également nécessaire que le gouvernement soit lui-même en mesure d'effectuer la recherche nécessaire à l'élaboration de sa politique. Pour mieux appuyer les moyens dont il dispose, Transports Canada pourrait :

- favoriser la transparence en affichant sur son site Web, par exemple, les rapports de recherche émanant du Ministère ou réalisés en vertu d'un contrat;

- inviter périodiquement des chercheurs éminents à diriger des recherches au sein de Transports Canada.

Pareilles initiatives seraient sans doute très peu coûteuses par comparaison aux dépenses annuelles consacrées aux transports. Le Comité invite néanmoins le gouvernement à leur accorder une certaine prévisibilité et à s'engager plus fermement à l'égard de la recherche sur les transports en y attribuant une petite proportion de ses dépenses annuelles externes associées à l'infrastructure et aux activités des transports.

> **Recommandation 18.7**
> **Le Comité recommande que le gouvernement augmente son soutien à la recherche dans les transports.**

Cohésion politique et législative

En vertu de l'article 53 de la *Loi sur les transports au Canada*, dont découle son mandat, le Comité doit examiner toute loi du Parlement dont le ministre des Transports est responsable et qui porte en totalité ou en partie sur la réglementation économique d'un mode de transport ou sur toute activité de transport assujettie à la compétence législative du Parlement.

Les lois portant sur l'établissement des prix, la structure du marché et les niveaux de service des fournisseurs de services ou d'infrastructures en matière de transport sont généralement perçues comme étant de « réglementation économique ». Prise dans son sens large, l'expression pourrait s'appliquer à toute mesure législative qui impose des exigences en matière de transport, étant donné les coûts associés à la mise en application de ces exigences. Ainsi, la plupart des règlements touchant la sécurité et l'environnement peuvent être perçus comme étant de réglementation économique. Beaucoup de lois dont le ministre des Transports est responsable ont une portée restreinte, mais un grand nombre ont une vaste portée sur l'économie canadienne. Le Comité signale aussi que d'importantes mesures liées aux transports ne relèvent pas du ministre des Transports, dont les dispositions relatives aux droits concernant les services de la navigation maritime (qui relèvent du ministre des Pêches et Océans). La liste de ces lois figure à l'annexe 2.

Que l'on considère la réglementation économique dans son sens large ou étroit, il est évident que la matrice des mesures législatives sur le transport donne lieu à des conceptions contradictoires de la réglementation. Toutes ces lois ont été adoptées par le Parlement à des moments différents pour donner suite à des préoccupations et à des enjeux qui étaient alors d'actualité. Ainsi,

dans la *Loi sur les transports au Canada*, l'énoncé de la politique nationale des transports est bien différent de celui qui figure dans la *Loi maritime du Canada*.

Il y a un autre problème du fait que bon nombre des lois les plus récentes prévoient leur examen périodique. Il ne semble pas y avoir beaucoup de coordination quant au moment de tenir ces examens. Le Comité est d'avis qu'il sera difficile d'englober dans une vision commune la politique des transports si des secteurs sont traités séparément du reste de cette politique.

Le Comité s'inquiète de ce que la législation en découlant débouche sur des orientations contradictoires. Il est tout à fait dans l'intérêt économique du Canada de veiller à une coordination adéquate des politiques.

> **Recommandation 18.8**
> **Le Comité recommande que la politique et la législation en matière de transports reposent sur des principes fondamentaux tels que ceux qui sont énoncés dans le présent rapport et qui soient communs à tous les modes de transport.**

Notes

[1] Debra Ward, Observatrice indépendante de la restructuration du transport aérien, *Les répercussions de la restructuration de l'industrie du transport aérien au Canada*, 5 février 2001.

[2] Research and Traffic Group, « Inventory of Professional Training in Transportation », rédigé pour Transports Canada, mars 2000, p. 36.

Chapitre 19
Autres modifications législatives

Dans ce rapport, le Comité propose d'apporter au cadre législatif et stratégique actuel des modifications qui figurent pour la plupart dans les chapitres appropriés. Au cours de son examen, le Comité a constaté cependant que plusieurs autres changements non abordés dans d'autres parties du rapport auraient pu être proposés. Ce chapitre présente l'analyse du Comité et les modifications proposées (s'il y a lieu).

Pouvoir de contrainte de l'Office
(article 26)

La Cour d'appel fédérale a récemment statué que la Loi ne renferme aucune disposition octroyant à l'Office des transports du Canada le pouvoir, l'obligation ou le devoir d'administrer la Loi dans son intégralité et que l'Office n'était chargé que d'administrer certaines parties de la Loi. Lorsque la Loi impose une obligation ou une interdiction sans désigner nommément l'Office comme instance de recours en cas d'infraction, ce dernier, selon le jugement rendu par la Cour, n'a pas compétence en la matière; pour obtenir réparation, les plaignants devront vraisemblablement s'adresser aux tribunaux. C'est le cas de l'article 118 qui oblige une compagnie ferroviaire à établir un tarif, mais qui n'offre aucun conseil sur la manière de procéder en cas d'infraction. Sur ce point précis, la Cour propose de changer ce qui était auparavant pratique courante.

Le Comité estime que les parties en cause ne devraient pas être tenues de s'adresser aux tribunaux chaque fois que la Loi n'est pas respectée.

> **Recommandation 19.1**
> **Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* ordonnant à quiconque d'accomplir des actes précis ou de s'en abstenir alors que l'Office des transports du Canada n'est pas chargé de les administrer soient revues et, au besoin, modifiées pour donner à l'Office tout pouvoir en cas de plainte.**

Délai réglementaire
(article 29)

La Loi oblige l'Office à rendre ses décisions avec toute la diligence possible dans les 120 jours suivant la réception de l'acte introductif d'instance, sauf accord entre les parties sur une prolongation de ce délai. L'Office a constaté que ce délai peut être trop court dans le cas de contestations de procédure ou de compétence, de demandes incomplètes, de questions juridiques à trancher avant l'instruction de la demande ou de plaintes concernant un problème systémique d'une grande portée. Dans ces circonstances, il peut être quasiment impossible de régler le problème en cause dans le délai de 120 jours et l'Office doit demander le consentement des parties pour poursuivre l'étude de la question.

Même si le principe qui sous-tend ce délai, qui consiste à favoriser des décisions rapides, est bon, le Comité ne croit toutefois pas que les parties prenantes devraient être capables d'empêcher l'Office de statuer en refusant une prolongation de délai.

> Recommandation 19.2
> Le Comité recommande de modifier l'article 29 de la *Loi sur les transports au Canada* pour donner à l'Office des transports du Canada le pouvoir de prolonger le délai de 120 jours de sa propre initiative si le maintien de ce dernier devait causer un grave préjudice à l'une des parties. L'Office devrait être tenu d'indiquer dans son rapport annuel les circonstances qui l'ont amené à dépasser le délai prévu par la Loi.

Médiation

L'Office a institué un programme pilote de médiation et de règlement de différends qui pourrait remplacer la formule réglementaire. Les membres du Comité estiment que la médiation peut rendre la réglementation plus efficace et que l'Office devrait avoir le loisir de choisir le moyen le plus adéquat de régler les différends dont il est saisi. La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* offrait un cadre législatif à la médiation, mais ces dispositions n'existent plus dans la Loi actuellement en vigueur.

Le Comité est favorable au recours à des solutions de rechange pour régler les différends concernant des questions relevant de la compétence de l'Office, ce qui est conforme à l'objectif du Comité qui est d'accorder la préférence à

des solutions négociées plutôt qu'à des règlements contraignants. Si le programme pilote en cours donne de bons résultats et que l'Office désire donner suite au processus de médiation, le Comité estime qu'il faudrait adopter une disposition législative afin d'habiliter l'Office à réglementer ce processus.

> **Recommandation 19.3**
> Le Comité recommande de donner à l'Office des transports du Canada le pouvoir conféré par la Loi de pratiquer la médiation et de formuler des règles qui enclencheraient le processus de médiation avant que les plaintes interjetées ou les demandes présentées n'entrent dans leur phase finale lorsqu'une décision doit être rendue.

Examen de la Loi
(article 53)

Le Comité a eu l'occasion de réfléchir à son mandat, énoncé à l'article 53. Comme le précise la mesure législative, cet examen a pour but de déterminer si la Loi « fournit aux Canadiens un système de transport efficace, flexible et abordable ». En revanche, la politique nationale des transports fait référence à un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, accessible aux personnes ayant une déficience, utilisant au mieux et aux moindres frais tous les modes de transport existants.

> **Recommandation 19.4**
> Le Comité recommande d'aligner l'article 53 de la *Loi sur les transports au Canada* sur la politique nationale des transports, modifié suivant les propositions du Comité.

La Loi donne aux comités d'examen les pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*. Dans un jugement rendu récemment, le tribunal a donné une interprétation d'un libellé semblable à celui que l'on trouve dans la *Loi sur les enquêtes* et depuis lors, un doute plane sur les circonstances en vertu desquelles il est possible de forcer le dépôt de documents. Le Comité n'a pas eu à se servir de ces pouvoirs, mais le Ministre voudra peut-être résoudre ce problème avant qu'un autre comité d'examen ne soit nommé.

Recommandation 19.5
Le Comité recommande que le ministre des Transports examine s'il est nécessaire d'apporter des modifications législatives pour donner aux comités d'examen le pouvoir de forcer le dépôt de documents.

Construction d'une ligne de chemin de fer (article 98)

L'article 98, qui porte sur l'obligation faite à l'Office d'approuver la construction de lignes de chemin de fer, s'applique non seulement aux lignes principales et aux embranchements, mais aussi aux voies d'évitement, aux épis, aux voies de triage et autres voies auxiliaires. L'autorisation donnée par l'Office en vertu de la *Loi sur les transports au Canada* donne lieu automatiquement à une évaluation environnementale des travaux de construction proposés aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'article précise cependant que cette autorisation ne s'applique pas aux nouvelles lignes de chemin de fer ou autres installations si elles sont construites à l'intérieur de l'emprise d'une ligne de chemin de fer existante ou à 100 mètres de l'axe d'une ligne de chemin de fer existante sur une distance ne pouvant dépasser trois kilomètres.

L'Office a fait remarquer qu'il était possible de construire des installations comme des cours intermodales et des centres de transbordement dans ces circonstances sans avoir à obtenir l'autorisation de l'Office. Par conséquent, la construction de ces installations échapperait à l'évaluation environnementale, même s'il s'agissait de grosses installations qui pourraient avoir de graves répercussions sur l'environnement. C'est peut-être là une conséquence involontaire des limites d'exonération prévues par la Loi.

Recommandation 19.6
Le Comité recommande que le ministre des Transports examine si l'exonération prévue à l'article 98 de la *Loi sur les transports au Canada* est appropriée.

Police des chemins de fer (article 158)

Cet article autorise les compagnies ferroviaires à recruter leurs propres agents de police. Le Comité se demande s'il est bien nécessaire d'enchâsser des pouvoirs de police dans une loi fédérale axée sur la réglementation

économique du transport. Les agents chargés d'administrer cette loi ont sans doute peu d'expérience dans ce domaine, si tant est qu'ils en aient, et doivent demander conseil ailleurs lorsque des problèmes se posent. Le Comité estime qu'il serait bien plus sensé de demander à un autre service du gouvernement qui connaît bien la question d'examiner ce dossier . Le Comité s'est demandé s'il était vraiment nécessaire de recruter une police des chemins de fer et s'il ne faudrait pas plutôt prévoir un examen par un organisme indépendant des activités de cette police des chemins de fer s'il doit y en avoir une.

Recommandation 19.7

Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* autorisant les compagnies ferroviaires à recruter des agents de police soient révoquées et que les autorités fédérales appropriées soient chargées des questions administratives concernant la police des chemins de fer.

Chapitre 20
Vers une vision nationale des transports

Durant ses consultations, le Comité a entendu de nombreux intervenants réclamer une vision nouvelle et dynamique des transports pour le Canada. Pour la plupart d'entre eux, cette vision suppose un leadership plus fort de la part du gouvernement fédéral aux fins d'une coordination, d'une harmonisation et d'une intégration plus poussées des divers modes de transport.

Il est certes possible d'énoncer une vision pour la politique nationale des transports, mais celle-ci ne saurait être mise en œuvre par les seules politiques fédérales. La législation et la politique fédérales ne s'appliquent qu'aux composantes du système de transport qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Une grande partie de ce système, sinon la plus grande, consiste en des routes relevant de la compétence des provinces et des municipalités. Si leurs grandes orientations et leurs lois ne s'inscrivent pas dans une vision nationale, il sera difficile d'en arriver à un système efficient et harmonisé. Il y aura lieu, à tout le moins, de s'attendre à certains conflits.

Les administrations provinciales et locales concentrent principalement leur attention, et à juste titre, sur les préoccupations immédiates de leurs résidents et de leur région. Il est néanmoins apparu évident au Comité que l'on reconnaît à l'échelle du Canada la nécessité d'une perspective et de structures institutionnelles nationales pour encourager les Canadiens à appuyer une vision plus large. Le gouvernement fédéral jouit des pouvoirs d'imposition et d'application des ressources nécessaires pour encourager la conformité à une vision nationale. Il dispose du mandat et des pouvoirs voulus pour intervenir à l'échelle internationale et exercer son leadership à l'égard des questions d'intérêt commun pour les provinces.

En avril 2001, le Ministre a annoncé une initiative devant permettre d'élaborer une nouvelle vision ou un schéma d'orientation des transports. Le présent chapitre est destiné à contribuer à ce processus en examinant la déclaration de la politique nationale des transports qui figure à l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*. Il s'ouvre par une brève synthèse des nombreuses suggestions faites au Comité au sujet des vastes orientations de la politique des transports. La deuxième partie examine et commente l'article 5 de la Loi. Enfin, le Comité offre certaines suggestions quant à un énoncé de la politique nationale des transports.

Ce que le Comité a entendu

On s'accorde à reconnaître la nécessité d'un énoncé de vision au sujet de la politique nationale des transports. Les participants aux consultations du Comité avaient diverses interprétations de ce que cela veut dire, mais ils étaient presque tous en faveur de la création d'un tel énoncé[1].

Les intervenants ont mentionné au Comité que l'énoncé de la politique nationale des transports devrait reconnaître l'importance des transports en général et de l'infrastructure en particulier pour le bien-être économique. Un réseau de transport efficient et efficace est essentiel au développement économique des régions et de tout le pays. Le transport est le pivot du commerce national et international. Il est essentiel à la fabrication et au commerce des produits à base de matières premières, et il est essentiel au fonctionnement des régions urbaines, où une bonne partie de la richesse est créée dans une nouvelle économie.

Les participants à l'examen ont semblé unanimes à croire que le réseau de transport devrait être dicté par les usagers et les forces du marché et non par les directives du gouvernement. Ils ont toutefois reconnu dans l'ensemble la nécessité d'un soutien public quelconque de l'infrastructure ou de l'accessibilité pour les collectivités rurales et éloignées (ce qui n'est pas exclusivement une responsabilité fédérale).

L'opinion générale veut que la concurrence du marché à l'intérieur des modes de transport et entre ceux-ci soit le mécanisme d'organisation du transport, dans la mesure du possible. Là où la concurrence fait défaut, il faudrait qu'il y ait réglementation ou adoption de politiques favorables à la concurrence pour compenser.

De nombreux intervenants ont réclamé une augmentation des dépenses fédérales au titre de l'infrastructure des transports, afin qu'elles se comparent aux dépenses consacrées par le gouvernement des États-Unis à la réalisation de sa vision nationale des transports. Le Comité convient que l'infrastructure est essentielle à la performance économique, mais, à son avis, elle nécessite le bon investissement au bon endroit et au bon moment. Il faut investir dans l'infrastructure là où c'est le plus nécessaire et le plus utile. Le Comité considère que les réformes institutionnelles entreprises au Canada — l'importance accrue du financement par les utilisateurs et le contrôle de l'infrastructure — sont la bonne approche et il a recommandé que de nouveaux efforts soient mis en œuvre en ce sens. Les États-Unis ont beaucoup plus

d'argent à investir dans l'infrastructure. Le Canada doit investir plus judicieusement et le Comité croit qu'il est sur la bonne voie à cet égard.

On a également fait largement appel au leadership du gouvernement fédéral pour aider à harmoniser les règlements et les politiques d'une province et d'un territoire à l'autre et avec les États-Unis, dans la mesure du possible. Les provinces jouissent de pouvoirs constitutionnels qu'elles souhaitent protéger, et il est souvent nécessaire de permettre un certain écart dans les politiques entre les régions. Néanmoins, le Comité a entendu de nombreuses voix — y compris celles des gouvernements provinciaux et territoriaux — réclamer que le gouvernement fédéral fasse preuve de leadership en vue de concilier les opinions et de promouvoir l'harmonisation et, partant, une plus grande efficience dans tous les modes de transport à l'échelle du pays.

On s'entend également pour dire que les politiques gouvernementales devraient viser l'uniformité de traitement de tous les modes et que, par conséquent, les politiques en matière d'imposition, de réglementation ou d'investissement public ne devraient pas nuire à la répartition efficiente du trafic et des ressources entre les modes.

Les lignes directrices qui précèdent satisfont à une autre exigence mentionnée par de nombreux participants aux travaux du Comité — soit l'importance de favoriser un système de transport continu qui facilite l'échange et l'intégration des services modaux et de toutes les composantes des chaînes d'approvisionnement modernes.

Certains participants ont également dit au Comité qu'ils étaient très préoccupés par l'impact des transports sur l'environnement et que le développement durable devrait être partie intégrante d'une vision nationale des transports.

Il y a une autre question qui n'a pas souvent été mentionnée mais qui, selon le Comité, rallie bien des suffrages, à savoir que le système de transport doit être accessible aux personnes ayant une déficience.

L'énoncé de politique actuel

Lors de leurs présentations au Comité, les intervenants ont mentionné les uns après les autres l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* — l'énoncé de la politique nationale des transports (voir l'encadré).

Les intervenants ont demandé au Comité de recommander des modifications à la politique nationale des transports. Une étude comparative de l'énoncé de politique depuis son enchâssement dans la *Loi nationale sur les transports*

***Loi sur les transports au Canada* de 1996 — Politique nationale des transports**

5. Il est déclaré que, d'une part, la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, accessibles aux personnes ayant une déficience, utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants, est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs — y compris des personnes ayant une déficience — en matière de transports comme à la prospérité et à la croissance économique du Canada et de ses régions, et, d'autre part, que ces objectifs sont plus susceptibles de se réaliser en situation de concurrence de tous les transporteurs, à l'intérieur des divers modes de transport ou entre eux, à condition que, compte dûment tenu de la politique nationale, des avantages liés à l'harmonisation de la réglementation fédérale et provinciale et du contexte juridique et constitutionnel :

a) le réseau national des transports soit conforme aux normes de sécurité les plus élevées possible dans la pratique;

b) la concurrence et les forces du marché soient, chaque fois que la chose est possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces;

c) la réglementation économique des transporteurs et des modes de transport se limite aux services et aux régions à propos desquels elle s'impose dans l'intérêt des expéditeurs et des voyageurs, sans pour autant restreindre abusivement la libre concurrence entre transporteurs et entre modes de transport;

d) les transports soient reconnus comme un facteur primordial du développement économique régional et que soit maintenu un équilibre entre les objectifs de rentabilité des liaisons de transport et ceux de développement économique régional en vue de la réalisation du potentiel économique de chaque région;

e) chaque transporteur ou mode de transport supporte, dans la mesure du possible, une juste part du coût réel des ressources, installations et services mis à sa disposition sur les fonds publics;

f) chaque transporteur ou mode de transport soit, dans la mesure du possible, indemnisé, de façon juste et raisonnable, du coût des ressources, installations et services qu'il est tenu de mettre à la disposition du public;

g) les liaisons assurées en provenance ou à destination d'un point du Canada par chaque transporteur ou mode de transport s'effectuent, dans la mesure du possible, à des prix et selon des modalités qui ne constituent pas :

(i) un désavantage injuste pour les autres liaisons de ce genre, mis à part le désavantage inhérent aux lieux desservis, à l'importance du trafic, à l'ampleur des activités connexes ou à la nature du trafic ou du service en cause,

(ii) un obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes ayant une déficience,

(iii) un obstacle abusif à l'échange des marchandises à l'intérieur du Canada,

(iv) un empêchement excessif au développement des secteurs primaire ou secondaire, aux exportations du Canada ou de ses régions, ou au mouvement des marchandises par les ports canadiens;

h) les modes de transport demeurent rentables.

Il est en outre déclaré que la présente loi vise la réalisation de ceux de ces objectifs qui portent sur les questions relevant de la compétence législative du Parlement en matière de transports.

***Loi nationale sur les transports* de 1967 — Politique nationale des transports**

Il est par les présentes déclaré qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada, et que la façon la plus sûre de parvenir à ces objectifs est vraisemblablement de rendre tous les moyens de transport capables de soutenir la concurrence dans des conditions qui assureront, compte tenu de la politique nationale et des exigences juridiques et constitutionnelles,

a) que la réglementation de tous les moyens de transport ne sera pas de nature à restreindre la capacité de l'un d'eux de faire librement concurrence à tous les autres moyens de transport;

b) que chaque moyen de transport supporte, autant que possible, une juste part du prix de revient réel des ressources, des facilités et des services fournis à ce moyen de transport grâce aux derniers publics;

c) que chaque moyen de transport soit, autant que possible, indemnisé pour les ressources, les facilités et les services qu'il est tenu de fournir à titre de service public commandé; et

d) que chaque moyen de transport achemine, autant que possible, le trafic à destination ou en provenance de tout point au Canada à des prix et à des conditions qui ne constituent pas

(i) un désavantage déloyal à l'égard de ce trafic plus marqué que celui qui est inhérent à l'endroit desservi ou au volume de ce trafic, à l'ampleur de l'opération qui y est reliée ou au type de trafic ou du service en cause, ou

(ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens;

et la présente loi est édictée en conformité et pour la réalisation de ces objectifs dans toute la mesure où ils sont du domaine des questions relevant de la compétence du Parlement en matière de transport...

de 1967 montre que sa longueur et sa complexité se sont accrues. La *Loi nationale de 1987 sur les transports* et la *Loi sur les transports au Canada* de 1996 ont ajouté de nouvelles conditions et des réserves supplémentaires aux dispositions existantes. Par conséquent, l'énoncé renferme actuellement tellement d'objectifs et énumère de si nombreuses réserves que même les parties qui défendent des positions diamétralement opposées peuvent y trouver des arguments pour étayer leurs points de vue respectifs. La version actuelle a été critiquée par ceux qui en connaissent l'historique en raison de sa complexité et de son obscurité, de ses réserves superflues et de ses contradictions apparentes. Selon une étude particulièrement poussée effectuée pour le Comité, « elle est vague et floue et manque de vision[2] ».

Lorsqu'ils ont rédigé l'énoncé de politique, les législateurs semblent avoir essayé de satisfaire toutes les parties intéressées en même temps. Pourtant, une politique doit comporter des choix. Un énoncé législatif de la politique nationale des transports est trop important pour devenir simplement un moyen de reconnaître tous les intérêts différents.

Évolution de l'énoncé de politique

Comme il est indiqué au chapitre 3, la Commission royale d'enquête MacPherson sur les transports a fait une distinction entre la politique nationale et la politique nationale des transports. La Commission MacPherson a recommandé que :

> une politique nationale du transport doit viser à assurer l'utilisation parcimonieuse des ressources économiques et humaines dans le transport des personnes et des marchandises. Cela revient à dire que, compte tenu des préférences de ceux qui désirent se déplacer ou transporter leurs biens, le transport doit s'effectuer le plus efficacement possible.

Cette recommandation a été adoptée dans la *Loi nationale sur les transports* de 1967 :

> Il est par les présentes déclaré qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada...

L'énoncé décrit ensuite les répercussions de cet objectif dont voici une paraphrase :

a) tout règlement devrait être neutre et ne devrait pas influencer les choix entre les modes;

b) les modes (et, implicitement, les différents transporteurs) supportent « ... une juste part du prix de revient réel des ressources, des facilités et des services fournis à ce moyen de transport grâce aux deniers publics »;

c) chaque moyen de transport (et transporteur) est indemnisé pour les services publics commandés;

d) les prix et les services n'imposent pas « un désavantage injuste... mis à part le désavantage inhérent aux lieux desservis, à l'importance du trafic, à l'ampleur des activités connexes... »

Tous ces principes — quoique le texte en ait été remanié — ont été repris à l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* de 1996.

La Commission MacPherson a été explicite lorsqu'elle a dit que pour être efficient, un système doit compter le plus possible sur la concurrence du marché :

> Lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique nationale en matière de transport, il importe d'encourager le jeu de la concurrence là où la structure des industries se prête à l'exercice d'une concurrence effective et diffuse et de réglementer là où la structure de l'industrie ne se prête pas à une telle concurrence.

L'importance de la concurrence du marché n'a pas été mentionnée explicitement dans la Loi de 1967, mais une phrase en ce sens a été ajoutée en 1987 et conservée en 1996 :

> ...la concurrence et les forces du marché soient, chaque fois que la chose est possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces...

Au fil des ans, les modifications apportées à la loi en 1987 et en 1996 ont ajouté un certain nombre de considérations supplémentaires à l'énoncé de la politique nationale des transports, et plusieurs autres ont été suggérées au Comité. La *Loi nationale de 1987 sur les transports* a ajouté la sécurité aux objectifs, soit les « normes de sécurité les plus élevées possible dans la *pratique* ».

La Loi de 1987 a également introduit le principe de l'accessibilité aux personnes handicapées en disant plus précisément que les liaisons assurées doivent s'effectuer « à des prix et selon des modalités qui ne constituent pas... un obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes handicapées ». Elle a en outre ajouté des objectifs de développement régional à la liste des éléments essentiels à la mise en place d'un réseau de transport rentable et bien adapté.

Les observations faites au Comité incluaient d'autres suggestions qui pourraient venir s'ajouter aux principaux objectifs d'une politique nationale des transports, y compris l'équité, l'intégration intermodale, l'obligation de rendre compte de même que l'environnement et le développement durable. L'efficacité énergétique viendrait probablement s'y ajouter si un examen de la Loi avait lieu en période de pénurie d'énergie ou à un moment où les prix de l'énergie sont élevés.

Quiconque revoit la politique des transports est tenté d'inclure toutes sortes de qualités souhaitables que pourraient posséder les transports. Or, plus grand est le nombre d'adjectifs et de qualificatifs que renferme un énoncé de politique, plus vague et moins bien ciblée sera cette politique. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne peut pas et ne devrait pas y avoir autant d'intérêts et de pressions qu'il y a d'individus et de groupes d'intérêts dans la société, mais il est essentiel de ne pas perdre de vue les buts fondamentaux communs.

Le Comité souscrit au principal objectif qui sous-tend la politique nationale des transports depuis plus de trois décennies : le Canada doit pouvoir compter sur un réseau de transport efficient et économique. Il y a des buts secondaires que la société voudra vraisemblablement atteindre, mais ils ne devraient pas éclipser l'objectif fondamental.

Si les politiques visées vont à l'encontre de l'efficience du système et imposent des coûts aux transporteurs et aux utilisateurs, elles doivent être appliquées selon des principes de coût-efficacité, de manière, de préférence, à ne pas nuire à un choix efficient des modes de transport. Si la réalisation de certains buts non rentables entraîne des coûts substantiels, la question qui se pose consiste à savoir si ces coûts devraient être prélevés auprès des transporteurs et des usagers ou s'il conviendrait que les contribuables les assument « à titre de services publics commandés ». Il n'y a pas de réponse simple ni générale à cette question.

La section qui suit énumère les principes qui, de l'avis du Comité, devraient être intégrés à un énoncé révisé de la politique nationale des transports. Ils ne sont pas libellés dans un langage juridique qui conviendrait à une nouvelle loi; l'accent a été mis sur les concepts plutôt que sur un langage particulier.

Vers un nouvel énoncé de la politique nationale des transports

Le guide général qui suit définit les caractéristiques d'une politique nationale des transports souhaitable. Il s'agit d'un énoncé de principes généraux ou d'intentions; la politique ne pourra pas toujours être conforme à ces principes, mais ils constituent une cible en quelque sorte. L'énoncé a pour but de guider la politique « nationale » des transports, mais, en raison du chevauchement de compétences, chaque palier de gouvernement dispose d'outils d'intervention pour atteindre (ou contrecarrer) les buts de la politique nationale. Cette question n'est pas abordée dans ces lignes directrices.

1. La prospérité et la croissance économique sont tributaires d'un réseau de transport rentable et efficient qui utilise au mieux et au moindre coût total tous les modes de transport.

2. La concurrence et les forces du marché doivent guider le réseau de transport.

3. À défaut de concurrence, des règlements pourraient s'avérer nécessaires pour limiter l'exercice du pouvoir sur le marché. De tels règlements devraient être neutres, c'est-à-dire qu'ils ne devraient favoriser aucun transporteur ou mode de transport plutôt qu'un autre.

4. Les utilisateurs des transports et les fournisseurs de services de transport assument les coûts réels des ressources, installations et services qui sont mis à leur disposition aux frais de l'État et, dans la mesure du possible, les installations d'infrastructures publiques communes incluent la participation directe des utilisateurs à la prise de décisions relatives au financement et aux dépenses.

   Le présent énoncé fait allusion à « une juste part », mais le principe directeur est un objectif de recouvrement intégral des coûts, lorsque c'est possible.

Les quatre premiers principes décrivent un système idéal de transport concurrentiel axé sur le marché. Or, des contraintes sociales sont imposées au système de transport. Comme le Comité l'a reconnu d'entrée de jeu, le transport ne relève pas uniquement de l'économie. Par exemple, surtout dans un vaste pays dont la population est restreinte, certains secteurs de l'économie ne seront pas en mesure de financer un système de transport purement commercial. La politique gouvernementale exigera que le réseau de transport desserve tous les Canadiens, du moins jusqu'à un certain point, même s'il n'est pas rentable.

Il est souhaitable, cependant, que de telles interventions soient le plus efficientes et le plus rentables possible. La prochaine série de principes englobe les principales contraintes de la politique gouvernementale qui devront être imposées à un réseau de transport autrement à caractère purement commercial. Il convient de signaler que les différents paliers de gouvernement pourraient imposer et mettre en œuvre des modifications à un système de transport purement commercial.

5. Le réseau de transport est conforme aux normes de sécurité les plus élevées possible dans la pratique.

   On peut s'attendre à ce qu'un système commercial soit sûr, mais, en fin de compte le niveau de sécurité optimal est une question d'intérêt public.

6. Tous les Canadiens doivent jouir d'un accès raisonnable au réseau de transport. Lorsqu'un tel accès ne peut leur être assuré sur une base commercialement viable, les gouvernements ne devraient le leur fournir que de manière à réduire au minimum l'ingérence dans le système commercial, ou les modifications qui doivent y être apportées.

   Il s'agit là d'une exigence particulièrement difficile. L'énoncé de politique et les initiatives d'orientation montrent que les Canadiens désirent un réseau de transport qui soit accessible à la vaste majorité de la population. Il serait impraticable d'avoir des services de transport par jet, voire même des routes pavées, dans chaque collectivité. Mais, dans la mesure où c'est faisable, les Canadiens s'attendent à ce qu'une infrastructure et des services de transport minimums soient accessibles à presque tout le monde. Bon nombre des liens individuels des réseaux d'infrastructure ne pourraient pas être financés uniquement à l'aide des frais d'utilisation. La tendance vers une plus grande dépendance à l'égard de la prestation commerciale de l'infrastructure — une orientation à laquelle le Comité souscrit — révèle des subventions et un interfinancement auparavant cachés pour la prestation d'une infrastructure et de services là où ils ne sont pas commercialement viables. Les Canadiens s'attendront à ce que ces installations et ces services continuent d'exister. Cependant, la fourniture d'une infrastructure commerciale, dans la mesure du possible, obligera les gouvernements à s'interroger sur le niveau approprié des services et sur la façon de les fournir de la manière la plus efficiente et la plus juste possible. Il s'agira là d'une question de politique importante tant à l'échelle fédérale que provinciale/territoriale.

7. Les interventions du gouvernement pour fournir des services non commerciaux se font de la manière la plus rentable et, dans la mesure du possible, ne favorisent pas un mode de transport au détriment d'un autre.

8. Les fournisseurs de services et d'infrastructure de transport sont indemnisés pour tout service public commandé qui les oblige à assumer des frais supplémentaires.

F5

9. Les prix et les modalités ne constituent pas des obstacles abusifs à la circulation des personnes ayant une déficience.

10. Dans la mesure du possible, les coûts réels des incidences environnementales sont incorporés aux taxes et aux frais d'utilisation ou pris en compte par les règlements lorsque cela est plus efficient et plus efficace que l'imposition de frais directs.

    L'ajout de ce principe montre qu'il ne suffit pas de parler de préoccupations environnementales; il importe de tenir constamment compte de ces préoccupations pour guider et faciliter les compromis entre les préoccupations environnementales et autres.

11. Le réseau de transport et la politique gouvernemetale devraient aider les entreprises canadiennes à soutenir la concurrence sur la scène internationale.

    Étant donné l'importance du commerce international et la nécessité pour les entreprises de transport et les industries canadiennes de soutenir la concurrence à l'échelle internationale, une considération de premier plan dans la mise en œuvre des politiques de transport — y compris l'imposition et les droits d'utilisation — est la nécessité de veiller à ce qu'elles ne désavantagent pas les intérêts canadiens sur le plan de la concurrence par rapport à des politiques étrangères qui peuvent déformer des marchés du transport autrement efficients.

Le Comité a élaboré ces lignes directrices pour donner une nouvelle orientation à la discussion de la politique canadienne des transports. Le Comité présente ces principes pour qu'ils servent de fondement à la rédaction d'un énoncé de politique nationale des transports qui remplacera l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*. Le Comité reconnaît que c'est au ministre des Transports et, en fin de compte, au Parlement que la rédaction en incombera. Le Comité convient qu'il est important d'avoir un énoncé des principes directeurs pour une politique nationale des transports. Ses suggestions pourront servir de fondement à un énoncé qui pourra être peaufiné dans le cadre de nouvelles consultations et d'un processus législatif au cours des mois à venir. Le Comité espère qu'en optant pour des principes directeurs, il pourra y avoir un consensus général sur ce qui est important. Une telle entente sera la meilleure base possible sur laquelle édifier un système de transport qui répond aux besoins et aux attentes des Canadiens.

Notes

[1] Le résumé et les mémoires originaux des participants, disponibles sur le CD-ROM — y compris les gouvernements provinciaux/territoriaux et les administrations municipales de même que les associations de l'industrie — seront utiles pour le schéma d'orientation du Ministre.

[2] Trevor Heaver, « The Statement of National Transportation Policy: Assessment and Suggestions for Change », document préparé pour le Comité d'examen de la LTC, mars 2001. Le Comité a aussi profité des conseils de John Gratwick, « The Evolution of Canadian Transportation Policy », document préparé pour le Comité d'examen de la LTC, mars 2001.

Annexe 1
Le mandat et cadre de référence du Comité

Mandat

La *Loi sur les transports au Canada* (LTC) met l'accent sur l'objectif de la politique de favoriser un réseau de transport « sécuritaire, économique, efficient et adéquat » pour les expéditeurs et les voyageurs canadiens. L'article 53 de la LTC prévoit un examen complet, devant être terminé pour le 1er juillet 2001, de l'application de cette loi et de toute autre loi du Parlement dont le ministre est responsable et qui porte sur la réglementation

Article 53 de la *Loi sur les transports au Canada*

53. (1) Le Ministre, dans les quatre ans suivant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, nomme une ou plusieurs personnes chargées de procéder à un examen complet de l'application de la présente loi et de toute autre loi fédérale dont le ministre est responsable et qui porte sur la réglementation économique d'un mode de transport ou sur toute activité de transport assujettie à la compétence législative du Parlement.

(2) La personne ou les personnes qui effectuent l'examen doivent déterminer si les lois visées au paragraphe (1) fournissent aux Canadiens un système de transport efficace, flexible et abordable. Ces personnes peuvent, si elles l'estiment utile, recommander des modifications :

a) à la politique nationale des transports prévue à l'article 5;

b) aux lois visées au paragraphe (1).

(3) L'examen doit être effectué en consultation avec les acheteurs et les fournisseurs de services de transport et les autres personnes que le Ministre estime indiquées.

(4) Chaque personne nommée pour effectuer l'examen dispose à cette fin des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la partie I de la *Loi sur les enquêtes* et peut, conformément au barème de rémunération approuvé par le Conseil du Trésor, engager le personnel — experts, professionnels et autres — nécessaire pour effectuer l'examen.

(5) L'examen doit être terminé, et le rapport sur ce dernier présenté au Ministre, dans l'année suivant la date de la nomination prévue au paragraphe (1).

(6) Le Ministre fait déposer une copie du rapport devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

-2

économique d'un mode de transport ou sur toute activité de transport assujettie à la compétence législative du Parlement.

La capacité de la LTC de servir de fondement au réseau de transport dont les Canadiens ont besoin découle de l'application de la loi ainsi que de l'objectif de la politique sur laquelle elle repose. Ces deux éléments peuvent faire l'objet d'un examen s'il s'avère utile ou nécessaire de le faire.

Questions nécessitant une attention spéciale

Dispositions relatives à l'accès aux lignes de chemin de fer

Le comité d'examen se penchera sur les propositions destinées à accroître la concurrence dans le secteur ferroviaire, notamment des droits améliorés de circuler, des chemins de fer régionaux et d'autres concepts d'accès. Ces concepts doivent être évalués dans le contexte plus large d'une intégration nord-américaine accrue et de la prestation d'un service rentable pour les expéditeurs à long terme. Le comité d'examen doit, au plus tard le 31 décembre 2000, présenter au ministre des Transports un rapport provisoire sur les questions d'accès.

Autres questions

Les questions suivantes doivent être étudiées conjointement avec tous les autres aspects faisant l'objet de l'examen :

a) l'efficacité globale du cadre législatif et réglementaire actuel pour soutenir les niveaux élevés de dépenses en immobilisations nécessaires pour accroître la productivité et encourager l'innovation

b) la mesure dans laquelle le cadre actuel appuie les efforts que déploient les intervenants canadiens du secteur des transports pour s'adapter au nouvel environnement de commerce électronique et satisfaire aux exigences logistiques sur le plan mondial

c) la mesure dans laquelle le cadre actuel est adéquat pour traiter des questions de politique gouvernementale qui peuvent surgir des nouvelles structures émergentes de l'industrie

d) la mesure dans laquelle le cadre actuel donne au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour soutenir les objectifs de développement durable

e) l'à-propos de mesures particulières destinées à préserver les corridors ferroviaires urbains pour de futurs transports en commun dans le processus d'abandon de lignes de chemin de fer

f) l'à-propos pour l'Office des transports du Canada de disposer des pouvoirs de fixer les taux « maximaux » plutôt que les taux « réels » d'interconnexion. (Cette question a été soulevée par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation).

Annexe 2
Cadre législatif

Organisation de la *Loi sur les transports au Canada* de 1996

Introduction

Politique nationale des transports

Partie I Administration

Organisation, pouvoirs et fonctionnement de l'Office des transports du Canada, y compris :

- pouvoir d'adjudication des frais
- critère du préjudice commercial important dans l'attribution d'une réparation
- délai pour la prise d'une décision
- dispositions relatives aux appels devant la Cour d'appel fédérale

Pouvoirs du gouverneur en conseil :

- donner des directives générales
- agréer des règlements de l'Office
- intervenir lorsque des perturbations extraordinaires surviennent dans le réseau de transport
- réviser les décisions de l'Office
- conclure des accords de mise en œuvre
- prendre des règlements ayant trait aux renseignements relatifs aux transports

Pouvoirs et responsabilité du ministre des Transports :

- déléguer à l'Office la charge d'enquêter sur des questions de transport et de lui faire rapport de ses conclusions
- procéder à un examen annuel de l'état de l'industrie

Partie II Transport aérien

- Définition du terme « canadien » aux fins de la délivrance des licences
- Examen des fusions d'entreprises de transport aérien par le gouverneur en conseil
- Délivrance de licences pour l'exploitation de services intérieurs et de services internationaux réguliers et à la demande
- Mesures de protection des consommateurs :
  - interdiction de vendre des billets avant l'obtention d'une licence
  - dispositions relatives à l'interruption de services aériens
  - taux excessifs et conditions de transport déraisonnables sujets à révision
  - obligation pour les licenciés de souscrire à une police d'assurance et de détenir un certificat d'exploitation de Transports Canada
  - exigences relatives à la santé financière des nouveaux licenciés
  - poste de commissaire aux plaintes relatives au transport aérien
- Désignation de l'Office comme autorité aéronautique à certaines fins

-2

Partie III Transport ferroviaire

Construction et exploitation de lignes de chemin de fer :

- admissibilité des compagnies ferroviaires de compétence fédérale à un certificat d'aptitude sur présentation d'une preuve d'assurabilité
- pouvoirs d'une compagnie ferroviaire titulaire d'un certificat d'aptitude
- autorisation requise pour la construction de nouvelles lignes de chemin de fer
- réglementation des franchissements routiers

Opérations financières des compagnies ferroviaires :

- dépôt de documents financiers par les compagnies ferroviaires à des fins d'enregistrement
- projet de réorganisation en cas d'insolvabilité d'une compagnie ferroviaire

Prix, tarifs et services :

- les prix et les conditions fixés par l'Office doivent être commercialement équitables et raisonnables
- niveau de services prescrit pour les compagnies ferroviaires
- les prix imposés par une compagnie ferroviaire doivent figurer dans un tarif ou un contrat confidentiel
- la compagnie ferroviaire doit établir un tarif sur demande d'un expéditeur
- lorsqu'il y a plusieurs compagnies ferroviaires en cause, elles doivent s'entendre sur un tarif commun
- les contrats confidentiels entre compagnies ferroviaires et expéditeurs sont permis
- réglementation des prix d'interconnexion
- prix de ligne concurrentiels
- règles pour la limitation de la responsabilité des compagnies ferroviaires

Droits de circulation et usage commun des voies

- une autre compagnie ferroviaire peut demander des droits de circulation
- le gouverneur en conseil peut exiger l'usage commun de voies ferrées si cette solution est plus efficace

Transfert et cessation de l'exploitation de lignes

- dépôt d'un avis concernant la cessation prochaine de l'exploitation d'une ligne de chemin de fer
- facilitation de la vente commerciale de lignes de chemin de fer
- dispositions qui permettent aux gouvernements et aux administrations municipales d'acheter des lignes de chemin de fer lorsque la vente commerciale de ces dernières n'est pas possible

Transport du grain de l'Ouest

- limitation du revenu que le CN et le CFCP peuvent tirer du transport du grain

Dispositions administratives

- l'Office peut fixer une classification uniforme de comptes pour les compagnies ferroviaires
- règles de calcul des frais
- à l'égard des compagnies ferroviaires de compétence provinciale, le ministre est habilité à conclure des accords avec les provinces au sujet de la sécurité de ces compagnies, des enquêtes sur les accidents et des franchissements ferroviaires

Police des compagnies ferroviaires

- les compagnies ferroviaires sont autorisées à se doter d'un corps de police

Partie IV Arbitrage

- Dispositions qui permettent à un ou des arbitres de choisir la dernière offre de l'expéditeur ou celle du transporteur
- Application :
  - transport aérien de marchandises
  - transport ferroviaire de marchandises, avec certaines attentes
  - approvisionnement par eau dans le Nord dans certaines circonstances
  - services de trains de banlieue
  - services ferroviaires voyageurs assurés par une compagnie ferroviaire
- Délai total de 60 jours
- Procédure d'arbitrage simple et plus rapide dans le cas de frais inférieurs à 750 000 $

Partie V Transport des personnes ayant une déficience

- L'Office peut prendre des règlements pour éliminer les obstacles abusifs, dans le réseau de transport, aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience
- Sur réception d'une plainte, l'Office peut déterminer s'il existe un obstacle abusif aux possibilités de déplacement d'une personne ayant une déficience

Partie VI Dispositions générales

- Mesures de contrainte
- Sanctions administratives pécuniaires

Partie VII Abrogations, dispositions transitoires, modifications connexes, modifications conditionnelles et entrée en vigueur

- Abrogation de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, de la *Loi sur les chemins de fer* (à toutes fins pratiques), de la *Loi sur les chemins de fer de l'État* et de la *Loi sur les billets de transport*
- Dispositions transitoires
- Modifications connexes
- Entrée en vigueur

Modifications législatives importantes survenues depuis la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*

Plusieurs changements législatifs d'importance sont intervenus entre la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* et la *Loi sur les transports au Canada* de 1996 (LTC). Ils ont été suivis par d'autres modifications législatives en 2000.

L'Office et le Gouverneur en conseil

La LTC a introduit non seulement une modification du nom de l'Office national des transports, qui est devenu l'Office des transports du Canada, mais aussi d'autres changements significatifs dans la façon dont le gouvernement assure la réglementation des transports, notamment :

- un délai fixe de 120 jours pour l'examen de la plupart des questions dont l'Office est saisi;
- une nouvelle exigence relative à l'approbation des règlements de l'Office par le gouverneur en conseil;
- l'attribution d'un nouveau pouvoir au gouverneur en conseil : le pouvoir d'intervenir en situation de crise nationale dans le secteur des transports.

On s'est prévalu de cette dernière disposition en 1999 pour suspendre les dispositions législatives régissant la concurrence pendant la restructuration de l'industrie du transport aérien.

L'Office s'est également vu habilité à adjuger les frais dans les affaires dont il est saisi.

Critère du préjudice commercial important

Le critère du préjudice commercial important a été introduit en 1996. C'est ainsi qu'avant d'accorder une réparation à un expéditeur, l'Office doit être convaincu que l'expéditeur subirait autrement un préjudice commercial important. Ce critère ne se limite pas au secteur ferroviaire, mais certains considèrent que son impact le plus important se fait sentir sur les expéditeurs ferroviaires.

Réglementation des compagnies aériennes

La LTC a eu pour effet de modifier plusieurs dispositions de la réglementation des compagnies aériennes. Des mesures de protection des consommateurs ont été introduites pour résoudre les problèmes qui surviennent lorsqu'un

transporteur aérien qui manque de capital accède au marché. Elles ont fait suite à la série d'échecs de transporteurs qui, après avoir lancé leur entreprise, avaient laissé les consommateurs en plan. Ces mesures comprenaient l'interdiction de vendre des billets d'avion avant l'obtention d'une licence, de même que l'obligation pour les nouveaux transporteurs de répondre à un critère de santé financière minimale. Au chapitre de la déréglementation, les dispositions plus sévères de la LTN de 1987 en matière de délivrance de licences aux transporteurs aériens exerçant leurs activités dans le Nord du Canada ont été abrogées.

Des dispositions nouvelles et plus sévères concernant la sortie du marché, les niveaux de tarif et les conditions de transport ont été ajoutées à la LTC en 2000, dans le cadre de la restructuration de l'industrie du transport aérien, tout comme le pouvoir d'examiner les acquisitions et les fusions de transporteurs aériens. Enfin, les modifications de 2000 ont permis de créer le poste de Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien au sein de l'Office.

Compagnies ferroviaires

Dans ce secteur, le changement le plus important par rapport à la LTN de 1987 a consisté en l'introduction de dispositions concernant la vente et la cessation de l'exploitation de lignes. Ainsi, ces dispositions ont eu pour effet de réduire considérablement le fardeau réglementaire des transporteurs ferroviaires canadiens et leur ont permis de rationaliser leur réseau beaucoup plus facilement que ne le permettait la LTN de 1987. D'autres changements permettent aux compagnies ferroviaires d'entrer sur le marché sur présentation d'une preuve d'assurabilité et obligent l'Office à fixer des tarifs et des conditions de transport équitables et raisonnables.

Les modifications apportées en 2000 à la LTC ont fait suite à l'examen du système de manutention et de transport du grain qu'avait réalisé le juge Willard Estey et au travail que M. Arthur Kroeger avait ensuite accompli en tant que facilitateur de la réforme du système de manutention et de transport du grain. À signaler que ces modifications comprenaient l'élimination du plafonnement des taux de transport du grain de l'Ouest et son remplacement par celui du revenu tiré du transport ferroviaire du grain. D'autres changements ont été conçus de façon que des gens d'affaires des collectivités locales puissent acquérir plus facilement des embranchements tributaires du grain. Ainsi, un embranchement doit figurer maintenant pendant douze mois, et non plus seulement deux mois, dans le plan triennal d'un transporteur ferroviaire avant que ce dernier ne puisse en annoncer la mise en vente.

Arbitrage

Les modifications de 1996 apportées aux dispositions régissant l'arbitrage comprenaient la réduction de la période d'arbitrage de 90 à 60 jours et l'élargissement de ces dispositions de façon qu'elles s'appliquent aux services de trains de banlieue, aux services ferroviaires voyageurs et à l'approvisionnement par eau dans le Nord. La restriction en vertu de laquelle l'arbitrage ne s'appliquait pas aux taux de transport du grain a été supprimée.

Les changements apportés à l'arbitrage en 2000 pour réformer le système de manutention et de transport du grain comprenaient l'introduction d'un processus simplifié pour les transactions d'une valeur inférieure à 750 000 $.

Accès des personnes ayant une déficience

Les dispositions de la LTN de 1987 concernant les personnes ayant une déficience visaient uniquement les modes de transport régis par la *Loi*. En 1996, les pouvoirs de l'Office ont été élargis pour englober toutes les entreprises de transport relevant de la compétence législative du Parlement.

Enquêtes

Le pouvoir que l'Office avait d'ouvrir une enquête de sa propre initiative a été éliminé.

Dispositions d'appel de prix dans l'intérêt public

Aux termes de la LTN de 1987, on pouvait se plaindre à l'Office de ce qu'il y avait des prix et des conditions de transport contraires à l'intérêt public. Ces dispositions ont été abrogées en 1996.

Élimination du processus d'examen des fusions

En 1996, le législateur a retiré à l'Office le pouvoir d'examiner les fusions et les acquisitions d'entreprises de transport parce qu'il estimait que cet examen chevauchait le travail du Commissaire de la concurrence. Dans les modifications de 2000, le gouverneur en conseil s'est vu habilité à examiner les fusions de compagnies aériennes. La question de chevauchement a été réglée par la substitution de la mission de prodiguer des conseils au gouvernement, au pouvoir d'examen du Bureau de la concurrence.

Dispositions relatives à l'approvisionnement par eau dans le Nord

La LTC a éliminé les dispositions de la LTN de 1987 régissant l'approvisionnement par eau dans le Nord. Toutefois, les prix et les conditions de service sont maintenant admissibles à l'arbitrage.

Le tableau suivant illustre les principaux changements qui ont été apportés à la LTN de 1987 depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les Transports au Canada* de 1996 et des modifications qui ont été ajoutées en 2000.

Modifications législatives importantes survenues depuis la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*

Article	Objet et nature de la modification
1	Nouveau titre : *Loi sur les transports au Canada*
3	Champ d'application de la *Loi* : extension
4	Les actes accomplis sous le régime de la *Loi* ne portent pas atteinte à la *Loi sur la concurrence*
5	Maintien de la politique nationale des transports de la LTN de 1987 avec des modifications moins significatives
Partie I	**Administration**
7-8	Maintien de l'Office national des transports sous le nom d'Office des transports du Canada; réduction du nombre de membres
18	Abrogation des dispositions concernant la résidence des membres
25.1	Attribution, à l'Office, du pouvoir d'adjuger les frais relatifs à toute procédure prise devant lui
27, par. (2), (3) et (5)	Limitation de l'aptitude de l'Office à accorder une réparation aux situations où l'expéditeur subirait autrement un préjudice commercial important; disposition non applicable à l'arbitrage
28	Élimination du pouvoir de prendre des arrêtés *ex parte*
29	Obligation pour l'Office de rendre ses décisions dans un délai de 120 jours
36	Subordination des règlements de l'Office à l'agrément du gouverneur en conseil
37	Élimination du pouvoir d'enquêter de sa propre initiative
42	Rapport annuel de l'Office nécessaire pour évaluer l'effet de la *Loi* et les difficultés rencontrées dans l'application de celle-ci
47	Attribution, au gouverneur en conseil, du pouvoir de prendre des mesures pour stabiliser le réseau national des transports en cas de perturbation extraordinaire
50-51	Pouvoir de recueillir des renseignements relatifs aux transports et de les garder confidentiels
52	Obligation pour le ministre des Transports de déposer un rapport annuel sur la situation des transports
53	Exigence d'un examen de la *Loi* après quatre ans

-2

Partie II	**Transport aérien**
56.1-56.7	Attribution du pouvoir d'examiner les fusions concernant des entreprises de transport aérien (2000)
59	Interdiction de la vente d'un service aérien, sauf si le transporteur détient la licence prévue
	Abrogation des dispositions spéciales concernant la desserte aérienne du Nord
61, 69, 73	Nouvelles exigences en matière de santé financière pour les détenteurs d'une licence intérieure et internationale
64-65	Renforcement des exigences concernant l'avis d'interruption de services aériens (2000)
66-67.2	Renforcement du pouvoir de s'occuper des prix excessifs de services aériens, ainsi que de veiller au respect des tarifs (2000)
85.1	Création du poste de commissaire aux plaintes relatives au transport aérien (2000)
Partie III	**Transport ferroviaire**
90-94	Certificats d'aptitude permettant aux nouvelles compagnies de chemin de fer d'entrer sur le marché délivrés sur présentation d'une preuve d'assurabilité
112	Obligation pour l'Office d'établir des prix et des conditions de transport qui soient équitables et raisonnables
	Abrogation de l'exigence que les prix soient compensatoires
140-146.1	Nouvelles dispositions concernant les transferts et la cessation de l'exploitation de lignes de chemin de fer
147-152	Remplacement du plafonnement réglementaire des taux de transport du grain par un plafonnement des revenus du transport du grain (2000)
Partie IV	**Arbitrage**
159-169	Réduction du délai d'arbitrage de 90 à 60 jours; extension de l'arbitrage aux services ferroviaires de banlieue, au transport ferroviaire des voyageurs, à l'approvisionnement par eau dans le Nord et au transport du grain; établissement d'une procédure sommaire pour les petites opérations commerciales (2000)
Partie V	**Transport des personnes ayant une déficience**
170-172	Extension de la compétence de l'Office à toutes les parties du réseau des transports assujetties à la compétence législative du Parlement; élimination du pouvoir d'enquêter sur des obstacles de sa propre initiative
Partie VI	**Dispositions générales**
177-181	Amélioration du régime des sanctions administratives pécuniaires

Partie VII	**Abrogations, dispositions transitoires, modifications connexes et entrée en vigueur**
	Abrogation de la *Loi sur les chemins de fer*, à l'exception de certaines dispositions qui ne s'appliquent qu'aux compagnies visées par une loi spéciale
	Transfert de la compétence de l'Office sur les productoducs à l'Office national de l'énergie
	Disposition concernant les procédures d'expropriation engagées par les compagnies de chemin de fer sous le régime de la *Loi sur l'expropriation*
	Abrogation des enquêtes menées sur les prix dans l'intérêt public
	Abrogation de la compétence de l'Office sur les fusions dans le domaine des transports

Lois d'intérêt public et privé touchant le transport

Comme l'indique le chapitre 18, le ministre des Transports est chargé d'appliquer un grand nombre de lois relatives aux transports, en plus de la *Loi sur les transports au Canada*. Il y a aussi quelques lois fédérales qui ont des répercussions sur les transports et dont l'application incombe à d'autres ministres que celui des Transports. Elles sont toutes énumérées dans le tableau suivant.

Lois d'intérêt public (en plus de la *Loi sur les transports au Canada*) dont le ministre des Transports est responsable	
Loi relative aux cessions d'aéroports	Loi qui, entre autres, exonère les administrations aéroportuaires de l'impôt sur le revenu et autorise la saisie d'aéronefs pour défaut de paiement de frais
Loi sur les connaissements	Réglementation des connaissements
Loi sur l'Administration du pont Blue Water	L'une des deux lois d'intérêt public qui portent sur un pont et dont le ministre des Transports est responsable; dépôt du projet de loi modificateur S-15 le 31 janvier 2001
Loi concernant la « Buffalo and Fort Erie Public Bridge Company »	L'une des deux lois d'intérêt public qui portent sur un pont et dont le ministre des Transports est responsable
Loi maritime du Canada	Examen de droits portuaires pour cause de distinction injustifiée; examen de certains droits fixés par l'Administration de la voie maritime
Loi sur la marine marchande du Canada (le ministre des Pêches et des Océans en est aussi responsable — dépôt du projet de loi C-14 le 1er mars 2001)	Immatriculation des navires, entre autres

Loi sur le transport aérien	Loi qui définit les droits et responsabilités des personnes concernées par le transport aérien international — notamment les transporteurs, leurs préposés, les voyageurs, les consignateurs et les consignataires
Loi sur le transport des marchandises par eau	Règles concernant la responsabilité à l'égard du transport international de cargaisons
Loi sur la commercialisation du CN	Loi qui, entre autres, apporte des restrictions à la propriété des actions du CN
Loi sur le cabotage	Protection des navires canadiens contre la concurrence des navires étrangers
Loi sur le ministère des Transports	Réglementation des péages imposés sur les canaux et de l'usage de ces derniers
Loi sur l'assurance maritime	Réglementation de l'assurance maritime
Loi de 1987 sur les transports routiers (dépôt du projet de loi S-3 le 31 janvier 2001)	Délivrance des licences
Loi sur l'Office national de l'énergie (art. 108-111)	Construction de pipelines au-dessus d'eaux navigables
Loi sur la protection des eaux navigables	Approbation nécessaire avant qu'il n'y ait un obstacle à la navigation
Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland	Loi qui permet au gouvernement de conclure des accords
Loi sur le pilotage	Imposition de services à la navigation maritime financés par l'usager
Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer	Approbation des plans de transport urbain touchant des chemins de fer
Loi sur la sécurité ferroviaire	Répartition du coût de certains ouvrages entre les chemins de fer et les autres parties
Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes (dépôt du projet de loi C-14 le 1er mars 2001)	Loi qui réglemente les taux de fret applicables au transport maritime international et qui permet aux transporteurs de convenir de taux
Loi sur les bateaux sauveteurs des États-Unis	Dérogation aux dispositions relatives au cabotage

Lois d'intérêt public touchant les transports mais dont le ministre des Transports n'est pas responsable	
Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada	Loi récemment modifiée par suite de la restructuration des transporteurs aériens
Lois sur les ponts : Responsabilité du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux (sauf l'Administration du pont Fort-Falls, l'Administration du pont Blue Water et la Buffalo and Fort Erie Public Bridge Company) Administration du pont Fort-Falls Compagnie de pont et de prolongement de chemin de fer de Saint-Jean Pont Campobello-Lubec Pont de Milltown Pont sur la rivière Pigeon Pont de Queenston Pont de Ville-Lasalle à Caughnawaga Pont entre Sainte-Foy et Saint-Nicolas Pont et chemin de fer de Québec Pont et tunnel des Îles Boucherville Pont Second Narrows sur l'anse Burrard (C.-B.) Pont sur le fleuve Saint-Laurent à Valleyfield Van Buren Bridge Co., contrat avec S.M.	
Loi sur les grains du Canada	Transport des grains
Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports	
Loi sur la concurrence	
Loi canadienne sur les sociétés par actions	Dispositions concernant les compagnies de chemin de fer constituées sous le régime d'une loi spéciale
Loi sur les subventions aux bassins de radoub	
Loi sur l'expropriation	Pouvoir d'expropriation des chemins de fer de compétence fédérale
Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales	
Loi sur les océans	Loi visant à faciliter la navigation maritime

Lois d'intérêt privé touchant les transports

Centaines de lois d'intérêt privé ou de lois spéciales créant des sociétés pour l'exploitation de ponts-routes, de ponts-rails, de tunnels et de chemins de fer

Ces lois attribuent des pouvoirs à ces entités pour leur financement et la construction d'ouvrages, et certaines d'entre elles prévoient la réglementation des péages et du service.

Annexe 3
Remarques sur les créations d'organismes de financement des routes et des transports proposés par le Comité

Le Comité estime qu'une discipline accrue peut être appliquée aux décisions de tarification des routes et d'investissement en ayant recours à des « fonds routiers » ou, de façon plus générale, à des organismes de financement des routes et des transports qui auraient des objectifs clairement définis et des mécanismes assurant la participation des usagers à la prise de leurs décisions. Ces organismes auraient pour but fondamental :

- la promotion de frais efficaces qui reflètent les coûts des activités qu'exercent les différentes catégories d'usagers de la route;
- la promotion de décisions en matière de dépenses qui augmentent au maximum les bénéfices allant aux usagers de la route.

Dans d'autres secteurs de l'infrastructure des transports, le gouvernement fédéral a fait appel aux services d'organismes sans but lucratif autofinancés pour assurer une utilisation optimale des ressources. Les organismes établis pour gérer les aéroports, les ports, la navigation aérienne ainsi que la Voie maritime du Saint-Laurent en sont de bons exemples. Le Comité estime qu'il est nécessaire d'établir un ou plusieurs de ces organismes pour les routes et de lui ou leur donner un mandat qui repose sur les principes de la gestion efficace.

Le modèle utilisé pour les organismes d'infrastructure doit toutefois être adapté aux caractéristiques économiques et politiques particulières du réseau routier canadien afin de tenir compte des nombreuses différences importantes entre les routes et les autres types d'infrastructures :

- les relations entre les réseaux routiers sont beaucoup plus importantes;
- en général, les routes sont accessibles à tous sans recouvrement des coûts explicite, à l'exception des collectivités et des bâtiments isolés;
- les services routiers, la perception de recettes et le financement sont administrés par de multiples instances;

- les frais de carburant, droits d'immatriculation et autres frais liés à la voirie sont des questions de politique publique importantes que le gouvernement ne risque guère de déléguer à des parties non élues, à moins que les avantages ne soient énormes.

Ces éléments compliquent le choix des parties du réseau routier qui seront gérées par les nouveaux organismes proposés, ainsi que des sources de recettes dont ils auraient la charge.

Dans le monde, il y a des exemples d'organismes ou de pratiques possédant au moins certaines des caractéristiques qui, selon le Comité, devraient régir le financement et la gestion des routes et des transports. On trouve, parmi eux, le Highway Trust Fund des États-Unis, financé en partie à l'aide de recettes réservées; le compte spécial pour l'amélioration des routes du Japon, fonds qui comprend les taxes locales et nationales et qui est constitué d'un conseil de surveillance; des formes de fonds routier qui ressemblent au modèle de la Banque mondiale dans divers pays en développement. De plus, des organismes semi-autonomes ont été mis sur pied pour gérer les routes principales au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande, en Espagne, en Irlande ainsi que dans divers pays en développement. Enfin, la Nouvelle-Zélande a mis en œuvre la version la plus complète de mécanismes de financement et de gestion du type que le Comité propose pour le Canada.

L'évolution de l'approche de la Nouvelle-Zélande est révélatrice. En 1989, un organisme de service spécial, Transit NZ, a été chargé du réseau des routes principales. Il est sous la direction d'un conseil qui comprend des représentants des usagers. Les frais existants d'utilisation du réseau routier ont été transférés à Transit NZ, qui a de plus obtenu le pouvoir de prendre des décisions concernant les dépenses liées à l'entretien et à l'expansion du réseau. L'organisme s'est aussi vu confier la responsabilité du financement partagé des routes secondaires (appartenant aux administrations locales) et du financement des transports urbains ou de solutions de rechange aux routes dans d'autres modes, s'ils s'avèraient plus rentables que les dépenses consacrées aux routes.

Après environ cinq ans d'existence, on a jugé que les dépenses de Transit NZ favorisaient les routes principales, au détriment des routes secondaires et des solutions de rechange aux routes. En 1996, un nouvel organisme a été créé, Transfund NZ, afin de remédier à cette situation. Il s'agit d'un organisme de financement (et non d'un prestataire de services) qui reçoit des fonds du gouvernement et qui les répartit entre les demandes concurrentes d'entretien

et d'expansion des routes principales (qu'exploite toujours Transit NZ) et des routes appartenant aux administrations locales, le transport urbain et les projets d'investissement dans des modes de transport de rechange. Le conseil de Transfund NZ est maintenant constitué de cinq personnes, soit deux représentants de Transit NZ, un représentant des usagers de la route, un représentant des administrations locales et un représentant des « autres intérêts publics ».

Options pour les fonds des routes et des transports au Canada

Le concept de fonds routier met l'accent sur la gestion afin d'assurer une affectation efficace des ressources. Par ce concept, on propose de discipliner les décisions concernant les dépenses relatives aux routes en exigeant qu'un réseau soit autosuffisant sur le plan financier et en établissant un organisme décisionnel où les usagers qui paient le réseau aient leur mot à dire sur l'allocation des dépenses. Ces décideurs tendront naturellement à vouloir réduire les dépenses et les frais d'utilisation pour créer le système désiré. Ils voudront imposer des frais aussi directement que possible pour les coûts occasionnés afin d'économiser sur ces derniers en encourageant les types de véhicules et les habitudes d'utilisation de la route qui réduiront ces coûts. Les usagers chercheront à entretenir le réseau de façon à réduire au minimum les coûts liés à son cycle de vie, ainsi qu'à investir dans des projets d'expansion qui augmentent au maximum les bénéfices obtenus des frais d'utilisation.

Le type de fonds routier le plus simple serait par conséquent un fonds qui pourrait atteindre l'autosuffisance au niveau des coûts d'infrastructure d'un réseau défini et viable. L'imposition d'objectifs d'intérêt public additionnels, notamment la prise en charge de routes d'accès moins viables ou l'incorporation d'écotaxes, exigerait une conception judicieuse en raison de la complexité accrue et pour éviter d'affecter la discipline interne du réseau autosuffisant. L'imputation des coûts sociaux externes, tels que la pollution, compliquerait profondément la conception puisque les frais ainsi imposés ne devraient pas être destinés à l'amélioration des réseaux (ils devraient plutôt servir à réduire les taxes qui provoquent des distorsions ailleurs). Ce type d'imputation exige aussi un consensus public qui n'existe pas encore et représente probablement une possibilité plus éloignée que l'assignation de droits d'infrastructure existants à un nouvel organisme de financement, ce qui peut se faire maintenant.

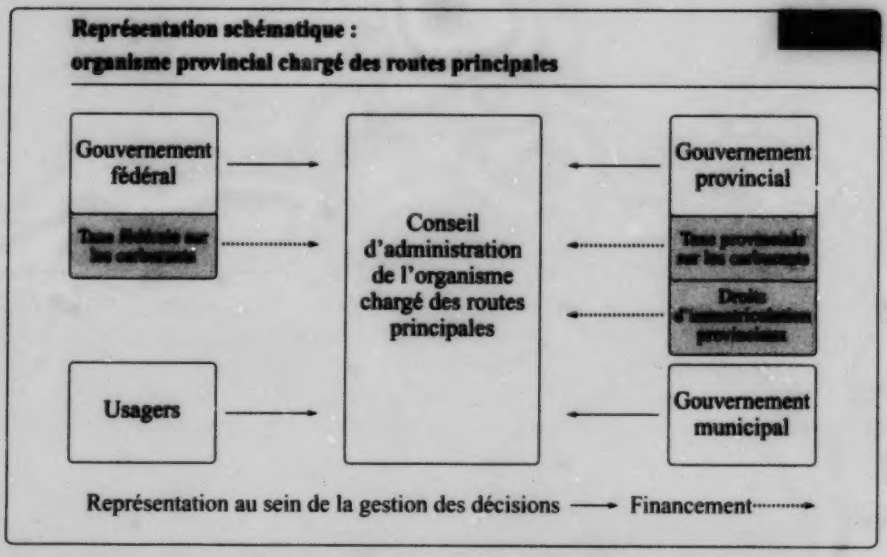
La formule la plus simple serait un *organisme chargé des routes principales*, responsable des coûts d'infrastructure liés au réseau des routes principales. Un tel réseau comprendrait les tronçons urbains des routes interurbaines,

mais non les autres routes principales ou routes express essentiellement urbaines. Ce réseau, à l'échelle provinciale ou nationale, pourrait nettement être autosuffisant grâce à des frais d'utilisation.

Il serait important de déterminer quelles recettes existantes sera affecter initialement à l'organisme chargé des routes principales. À long terme, cet organisme pourrait adopter des frais efficaces qui répondent exactement à ses besoins. Toutefois, au départ, une partie ou la totalité des taxes sur les carburants et des droits d'immatriculation lui seraient affectés. Selon un premier modèle, le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial affecteraient à l'organisme chargé des routes principales de la province les recettes prévues des taxes sur les carburants générées par le réseau de ces routes. La différence serait affectée aux routes secondaires et aux chemins municipaux. Il serait aussi probablement raisonnable de n'affecter qu'une portion des droits annuels d'immatriculation à l'organisme (en se fondant probablement sur un nombre de véhicules-kilomètres) et de consacrer la différence aux autres routes. (À l'heure actuelle, les taxes provinciales sur les carburants et les droits d'immatriculation sont principalement affectés aux administrations routières provinciales, même si les sommes que les provinces transfèrent aux municipalités pour les routes pourraient être vues comme provenant de ces droits et taxes).

L'organisme chargé des routes principales de chaque province devrait être dirigé par un comité constitué de représentants des usagers, peut-être des associations d'automobilistes et de camionneurs, ainsi que des administrations participantes. (Le modèle serait celui de Transit New Zealand). Au départ, il ne pourrait probablement pas être autorisé à établir ses propres frais, mais devrait se voir confier la tâche de conseiller le ministre intéressé sur les frais qu'il convient d'imposer (et d'effectuer les recherches nécessaires).

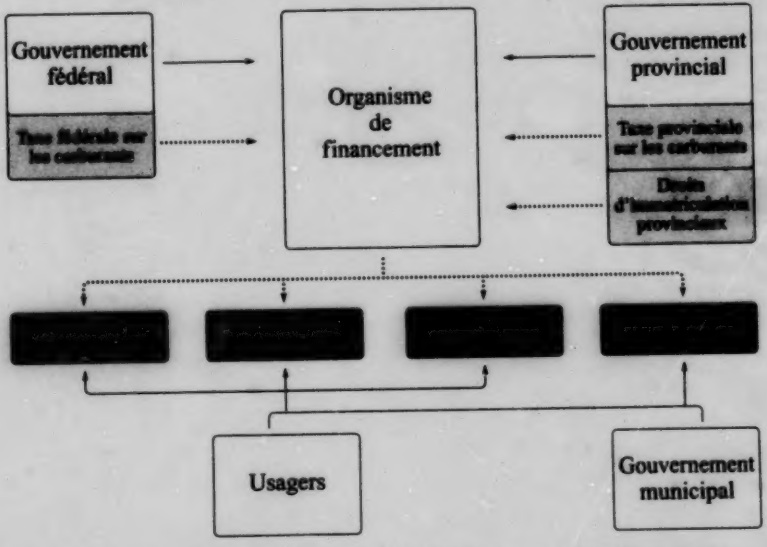
L'organisme recevrait les recettes issues des frais qui lui ont été affectés et serait responsable de toutes les dépenses liées au réseau. On pourrait l'autoriser à emprunter pour investir dans le réseau en donnant en nantissement les recettes futures seulement. L'organisme aurait à établir un budget pour couvrir les dépenses d'entretien du réseau, selon des modèles du coût complet sur le cycle de vie. Il évaluerait les demandes d'investissement en vue de l'amélioration et de l'expansion du réseau et affecterait des fonds en fonction de ses propres évaluations des priorités. De plus, on devrait exiger que l'organisme présente des rapports détaillés sur le rendement du réseau de même que sur les coûts et les dépenses et qu'il soit assujetti à l'examen d'un organisme externe. La figure 1 illustre la représentation schématique d'un tel organisme.



Une formule plus générale serait un *organisme chargé des routes principales et des routes rurales*, responsable des routes secondaires et des principales routes de dégagement rurales, en plus des routes principales. À l'heure actuelle, ces routes additionnelles sont normalement financées en partie par la province ou le territoire et en partie par les administrations régionales ou municipales, grâce aux taxes foncières. Si l'organisme se devait d'être autosuffisant, il faudrait lui affecter des recettes additionnelles suffisantes pour payer ce réseau supplémentaire. Elles comprendraient les taxes sur les carburants et les proportions des droits d'immatriculation correspondantes. Cependant, en raison de la taille des réseaux ruraux (en particulier dans les Prairies), il semble peu probable que le volume de circulation sur les routes secondaires puisse générer par ces droits et taxes des recettes atteignant les montants versés actuellement par les régions ou les municipalités. Une certaine contribution régionale ou municipale sera donc toujours nécessaire. Une solution simple serait que l'organisme débourse un pourcentage fixe des montants nécessaires pour le maintien et l'expansion du réseau secondaire. (En Nouvelle-Zélande, on paie 50 p. 100 des coûts liés à de tels travaux.)

La gestion des routes et des rues municipales pourrait aussi être ajoutée aux responsabilités de l'organisme pour que celui-ci gère toutes les routes principales et les routes urbaines et rurales. En termes pratiques, toutefois, les objectifs différents des rues municipales qui consistent à assurer l'accès et à offrir d'autres services, les solutions de remplacement de l'automobile

Représentation schématique :
organisme de financement



qui sont à la disposition des municipalités et les objectifs généraux de la planification urbaine, qui se distingue de la planification des transports, donnent à penser que les décisions liées aux routes municipales devraient être prises à ce niveau administratif. Si des organismes de gestion et de financement autosuffisants étaient établis pour les réseaux principaux, il conviendrait d'affecter aux administrations municipales les portions des taxes sur les carburants et des droits d'immatriculation correspondant aux routes municipales.

Dans les grands centres urbains, il serait indiqué de considérer l'institution d'administrations du transport urbain en se servant des exemples suivants : TransLink, dans la région de Vancouver, et l'AMT, dans la région de Montréal. Ces organismes devraient être responsables de leur autosuffisance et de leur gestion tout en assurant la participation des usagers aux décisions liées à la facturation et aux dépenses. Ils devraient permettre que les solutions de rechange aux dépenses consacrées aux routes, notamment l'expansion des transports en commun, puissent bénéficier des fonds alloués par les administrations routières.

Si nous cherchions à établir un seul *organisme des routes et des transports* par province et territoire, chargé de financer les solutions de rechange rentables et les routes, cet organisme devrait avoir la charge, à tout le moins, des grands tronçons urbains et les sources de recettes correspondantes. Il conviendrait peut-être de le charger de toutes les subventions aux transports publics urbains. Le modèle de cette approche de gestion serait Transfund New Zealand. La figure 2 illustre la représentation schématique d'un tel organisme.

Enfin, si les propositions du Comité énoncées au chapitre 11 étaient adoptées, le gouvernement fédéral aurait à négocier le transfert de responsabilité d'autres services principalement intra-provinciaux, notamment les services ferroviaires voyageurs et ceux de traversiers, pour qu'ils relèvent de la compétence de la province. Dans le cadre de cette négociation, il aurait probablement à transférer un montant capitalisé, ou un versement annuel, à la province en question. Ces fonds seraient ajoutés aux recettes du nouvel organisme de financement, qui aurait alors les pleins pouvoirs de décider comment les dépenser, que ce soit pour les services pour lesquels ils ont été négociés ou tout autre service de plus haute cote de priorité, notamment les services d'autobus de remplacement, mais aussi pour les transports publics urbains ou les routes.

En conclusion, le Comité est d'avis que l'efficacité possible de ces organismes devrait valoir la peine que le gouvernement fédéral y affecte des recettes provenant des taxes sur les carburants aux autres paliers de gouvernement. La conception précise et le mode de gestion exigeraient une réflexion approfondie et feraient probablement l'objet de négociations sérieuses entre les gouvernements concernés.

Notes

[1] Exemples tirés d'I.G. Heggie et P. Vickers, *Gestion commerciale et financement des routes*, document technique n° 409, Banque mondiale, Washington, 1998.

Annexe 4
Mémoires et consultations

Liste des administrations, agences, organisations et particuliers qui ont transmis un mémoire ou/et qui ont rencontré le Comité.

Administration aéroportuaire internationale de Vancouver
Administration du pont Blue Water
Administration portuaire de Halifax
Administration portuaire de Prince Rupert
Administration portuaire de Saint-John
Administration portuaire de Vancouver
Aéroport de Saint-John inc.
Agence métropolitaine de transport
Agricore Cooperative Ltd.
Aikins, MacAulay & Thorvaldson Barristers and Solicitors
Transportation Law Group)
Air Alma inc.
Air Canada
Air Canada Régional inc.
Air Transat
Alberta Association of Municipal Districts and Counties
Alberta Chambers of Commerce
Alberta Department of Infrastructure
Alberta Department of Transportation
Alliance canadienne du camionnage
Association canadienne de l'autobus
Association canadienne de transport industriel
Association canadienne des automobilistes
Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Association canadienne des fournisseurs de chemin de fer
Association canadienne des pâtes et papiers
Association canadienne du gaz propane inc.
Association canadienne du transport urbain
Association de l'industrie touristique du Canada
Association de nutrition animale du Canada (section Colombie-Britannique)
Association des administrations portuaires canadiennes

Association des armateurs canadiens
Association des armateurs du St-Laurent
Association des chemins de fer du Canada
Association des ingénieurs-conseils du Canada
Association des malentendants canadiens (chapitre de Terre-neuve)
Association des municipalités du Manitoba
Association des propriétaire d'autobus du Québec
Association du transport Aérien du Canada
Association international des machinistes est des travailleurs de l'aérospatiale
Association minière du Canada
Association of American Railroads
Association of Yukon Communities
Beingessner, Mark and Connie
Beingessner, Paul
Better Environmentally Sound Transportation
Bombardier Transport
British Columbia Agriculture Council
British Columbia Air Merger Consortium
British Columbia Chamber of Commerce
British Columbia Maritime Employers Association
British Columbia Railway Company
Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority
Bureau de la concurrence, Industrie Canada
Bureau de la sécurité des transports du Canada
Business Council of British Columbia
Canadian Oilseed Processors Association
Canadian Shippers' Summit
Canadian Special Crops Association
Canadiennes et canadiens pour la sécurité routière
Cando Contracting Ltd.
Carlton Trail Railway
Centre pour la défense de l'intérêt public
Centre pour un transport durable
Chamber of Shipping of British Columbia
Chambre de commerce de Winnipeg
Chambre de commerce du Canada
Chambre de commerce maritime
Charlottetown Airport Authority Inc.
Chemin de fer Quebec North Shore et Labrador

Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Canada
Commission canadienne du blé
Compagnie de chemins de fers nationaux du Canada
Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique
Congrès de l'Union des personnes retraitées du Canada
Conseil d'infrastructure du Manitoba
Conseil des aéroports du Canada
Conseil des canadiens avec déficiences
Conseil des expéditeurs canadiens
Conseil régional de développement de l'île de Montréal
Corporation canadienne des voies ferrées de l'Arctique
Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
Council of Marine Carriers
Farmer Rail Car Coalition
Fédération canadienne des municipalités
Fédération des municipalités du Labrador et Terre-Neuve
Fédération maritime du Canada
Ferroequus Railway Company Ltd.
Fraternité des ingénieurs de locomotives
Fraternité des préposés à l'entretien des voies
GO Transit
Greater Charlottetown Area Chamber of Commerce
Greater Fredericton Airport Authority Inc.
Greater Halifax Partnership
Greater Peterborough Area Economic Development
Greater Toronto Services Board
Greater Vancouver Gateway Council
Green, Christopher
Groupe de travail des transporteurs maritimes intéressés
Groupe Desgagnés inc.
Halifax Shipping Association
Hudson Bay Railway
Hudson Bay Route Association
Hume, Forrest C.
Institut canadien des engrais
Institut de développement urbain/Ontario
International Aviation Terminals Inc.
ITL Solutions
Jablonski, Margaret

Kéroul
Keystone Agricultural Producers, Inc.
Kitikmeot Business Development Centre
Lignes aériennes Canada 3000 ltée
Luscar Ltd.
McCann, David
McCreath, Hon. Peter L.
Mercer Management Consulting
Metropolitan Halifax Chamber of Commerce
Mines Wabush
Ministère des Services communautaires et des Transports du Yukon
Ministère des Transports de l'Ontario
Ministère des Transports du Nouveau-Brunswick
Ministère des Transports du Québec
Ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique
Ministère des Transports et Services gouvernementaux du Manitoba
Mitchell, John
Morningstar, Bill
Motor Coach Canada
NAV Canada
Newfoundland and Labrador Department of Works, Services and Transportation
Niagara Falls Bridge Commission
Northwest Corridor Development Corporation
Northwest Territories Council for Disabled Persons
Northwest Territories Department of Transportation
NOVA Chemicals Corporation
Nova Scotia Department of Transportation and Public Works
Nunavut Department of Community Government and Transportation
Observatrice indépendante de la transition de la restructuration de l'industrie du transport aérien
Office des transports du Canada
OmniTRAX, Inc.
Ontario Motor Coach Association
Ontario Trucking Association
P.E.I. Department of Transportation and Public Works
P.E.I. Ports Study Group
PCI Chemical Canada Inc. (Pioneer)
Port de Montréal
Port de Saint John

Prince Rupert Grain Ltd.
PROLOG Canada Inc.
Rail Ways to the Future Committee
Rocky Mountaineer Railtours
Saskatchewan Association of Rural Municipalities
Saskatchewan Highways and Transportation
Saskatchewan Pulse Growers
Saskatchewan Urban Municipalities Association
Saskatchewan Wheat Pool
Sheppard, Lorne
SMT (Eastern) Ltd.
Société canadienne de l'ouïe
Société de développement économique du Saint-Laurent
Société des chemins de fer du Québec inc.
Société des ponts fédéraux limitée
Southern Railway of British Columbia Ltd.
Sultran Ltd.
Syndicat national des cultivateurs
Teck Corporation
Tougas, François E. J.
Tourism British Columbia
Tourism Industry Association of Nova Scotia
Tourism Industry Association of the Yukon
Train-Residents' Action Committee
TransLink
Transport 2000 Atlantic
Transport 2000 Ontario
Transports Canada
Travailleurs unis des transports
Trimac Corporation
Tripartite Shippers' Group
Union des municipalités du Nouveau-Brunswick
United Grain Growers
Utilisateurs de chiens-guides du Canada
Van Horne Institute
VIA Rail Canada inc.
Village de Ethelbert
Village de Stenen
Village de Wood Mountain

Ville de Burnaby
Ville de Delta
Ville de Medecine Hat
Ville de Surrey
Ville de Vancouver
Ville de Yellowknife
Weldwood of Canada Ltd.
West Central Road & Rail Ltd.
West Coast Express
Western Canadian Shippers' Coalition
Western Canadian Wheat Growers Association
Western Grain Elevator Association
Western Rail Coalition
Western Transportation Advisory Council
Wild Rose Agricultural Producers
YVR Business Forum

Autres mémoires reçus :

Baumol, William J. (pour CN)
Edsforth, John (pour le Canadian Shippers' Summit)
Gaudry, Marc
Goodmans (pour OmniTRAX)
Lermer, George (pour CP)
Levine, Dr. Harvey (pour Canadian Shippers' Summit)
Ogilvy Renault (pour CN)
Stikeman Elliott (pour CN)

Consultations

7–8 septembre 2000	Ottawa
15–16 septembre	Saskatoon
18–19 septembre	Ottawa
28–29 septembre	Vancouver
2 octobre	Calgary
3–5 octobre	Edmonton
16–17 octobre	Québec
18–19 octobre	Montréal
24–26 octobre	Winnipeg
31 octobre–3 novembre	Toronto
8–9 novembre	Régina
20 novembre	Halifax
21–22 novembre	Ottawa
11 décembre	Ottawa
17 janvier 2001	Ottawa
30 janvier	Iqaluit
1er février	Ottawa
5 février	Charlottetown
6 février	St. John's
7 février	Frédéricton
26–27 février	Winnipeg
19–21 mars	Montréal
23 mars	Vancouver
26 mars	Whitehorse
27 mars	Yellowknife
28 mars	Calgary
4–6 avril	Toronto
4–5 juin	Washington, D.C.

Annexe 5
Membres du personnel

Emile Di Sanza	Directeur exécutif
Lorraine LeVasseur	Adjointe exécutive

Secrétariat

Vicki Cook	Gestionnaire de projet
Maurice Lacasse	Finances & Administration
Melody Miller	Finances & Administration
Mike Boland	Gestionnaire des dossiers
Claire Dufresne	Agente de Ressources humaines
Caroline Guénette	Réceptionniste
Troy Dell	Agent de soutien du réseau informatique

Conseiller juridique/Coordination des politiques

Ian MacKay	Conseiller juridique
Natalie Dolan	Analyste de politiques

Consultations et communications

Michèle Le Lay	Directrice
Chantal Bélanger	Adjointe administrative
Giselle Robichaud	Spécialiste de systèmes informatiques
Françoise McNamee	Coordonnatrice de la logistique
Laura Gunn	Coordonnatrice des communications
Lidija Lebar	Analyste de politiques
Mark Bowlby	Analyste des consultations
Sylvie Robitaille	Analyste des consultations
Linda Cameron/Anne Hooper	Gestionnaire du centre de ressources

Recherche

John Lawson	Codirecteur
Joseph F. Schulman	Codirecteur
Jed Cochrane	Analyste principal de politiques
Richard Hinchcliff	Analyste principal de politiques
Jai Persaud	Analyste principal de recherche
Philip Seo	Analyste de recherche

Ron Hirshhorn	Conseiller en recherche
David Hackston	Conseiller en recherche
John MacDonald	Conseiller en recherche

Experts-Conseils

Rédacteurs/réviseurs

Michael Bryans
Kathryn Randle
Hélène Samson
Francine Nantel

Communications

Acart Communications Inc.
Aubut & Nadeau Design Communications
Le centre d'échanges interparlementaires
COMTRA Inc.
Brad Mann conseillers en communication inc.
Infolink Consultants Inc.
Le groupe Neufeld
Nurun-Ottawa
Ponytail Communications
RANA Internationale Inc.
Transportation Partners International (S. Barone)

Recherche

Affleck Consulting Pty Ltd.
R.L. Banks & Associates Inc.
Norman C. Bonsor
Michel Boucher
Kenneth Button
Charles Rivers Associates Incorporated
Garland Chow
The Conference Board of Canada
David Gillen
John Gratwick
Peter Haanappel, Leiden University
Trevor Heaver
HLB Decision Economics Inc.

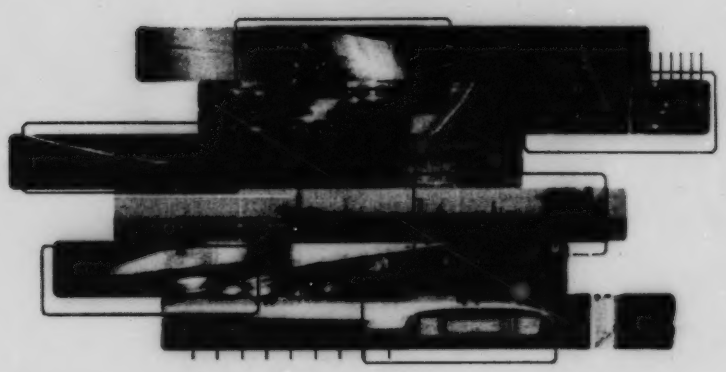
InterVISTAS Consulting Inc. (Michael Tretheway)
Michael Ircha
Bangqiao Jiang
K & K Realty Corp.
Kieran Management Advisory Services Ltd.
Fred Lazar
Lehman & Associates
Pollution Probe (Ken Ogilvie)
Richard Lake
Peter J. Milne & Associates
Steven Morrison
Fred Nix
The Mariport Group (Christopher Wright)
The Regulatory Consulting Group Inc. (Margot Priest)
Research and Traffic Group
Harvey M. Romoff Consulting Inc.
Thomas Ross
RRF Human Development Consultants (David W. Flicker)
Richard Soberman
William Stanbury
Three Stars Research Corp. (Tae Oum)
TIA Telecommunications Issues and Analysis (George Hariton)
Trans-Group
Michael J. Trebilcock and Edward M. Iacobucci
Université du Manitoba, Institut de recherche sur le Transport (Barry Prentice)
Western Transportation Advisory Council (WESTAC)

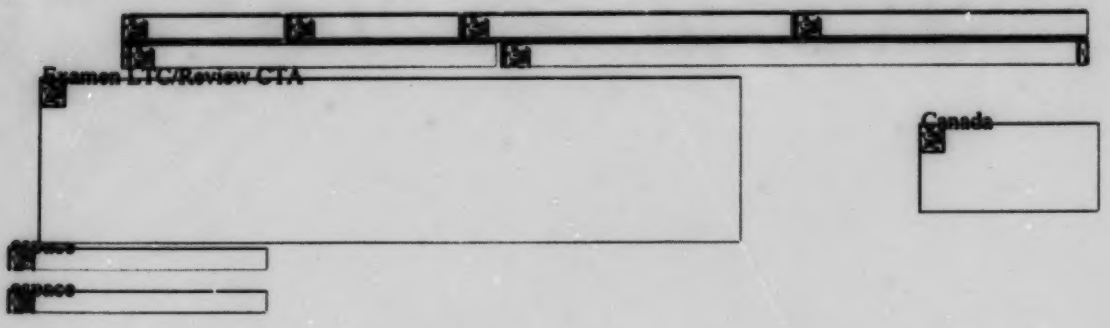
Juridique

Patrick J. Monahan
Deana Silverstone

EXAMEN DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

CANADA TRANSPORTATION ACT REVIEW





Quoi de neuf?

Rapport provisoire

Soumissions

Horaire des forums

Programme de recherche

Discours

Questions à l'étude

Symposium

Le Comité d'examen, constitué en vertu de l'article 53 de la Loi sur les transports au Canada, a entrepris un examen complet de l'application de la Loi et de toute autre loi connexe.

Le Comité d'examen évaluera l'efficacité globale du cadre législatif actuel pour servir de fondement au réseau de transport dont ont besoin les Canadiens. En menant son évaluation, le Comité d'examen consultera les acheteurs et les fournisseurs de services de transport et les autres parties comme il convient. Le Comité d'examen fera des recommandations au besoin en ce qui a trait à la politique nationale des transports et aux lois.

Les parties intéressées sont invitées à soumettre leurs idées et commentaires sur les questions relevant du mandat du Comité d'examen. Il est possible de consulter le mandat en contactant le Comité d'examen à www.examenltc-reviewcta.gc.ca ou à l'adresse ci-desous:

Brian Flemming
Président
Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada
C.P. 1118, succursale B
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Tel: (613) 993-4743
Facsimilé: (613) 993-7837

Contactez-nous par courrier électronique.

EXAMEN DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

CANADA TRANSPORTATION ACT REVIEW

Liste des recommandations

Lisez les recommandations...

| Version texte | Version PDF |

Liste des recommandations

Recommandation 5.1
Le Comité recommande que les articles 113 à 115 de la *Loi sur les transports au Canada* soient remplacés par l'obligation pour une compagnie ferroviaire de publier dans ses tarifs le niveau de service relatif aux prix indiqués dans ces derniers.

Recommandation 5.2
Le Comité recommande que l'Office des transports du Canada conserve le pouvoir de déterminer si une compagnie ferroviaire a satisfait à ses engagements en matière de services figurant dans un tarif ou dans un contrat confidentiel et, en cas de non-conformité, puisse obliger la compagnie ferroviaire à prendre des mesures spécifiques en vue de respecter ces engagements.

Recommandation 5.3
Le Comité recommande que les limites des zones d'interconnexion soient maintenues.

Recommandation 5.4
Le Comité recommande que l'article 128 de la Loi, qui oblige l'Office des transports du Canada à établir des prix d'interconnexion fixes, soit modifié pour permettre à celui-ci d'établir des prix maximums, ce qui laisserait aux expéditeurs et aux compagnies ferroviaires le loisir de conclure des accords commerciaux prévoyant, s'il y a lieu, des prix d'interconnexion moins élevés.

Recommandation 5.5
Le Comité recommande de remplacer les dispositions sur les prix de ligne concurrentiels de la *Loi sur les transports au Canada* par des dispositions sur le prix de correspondance concurrentiel (PCC) :

- **en éliminant l'obligation faite aux expéditeurs de conclure un accord avec un transporteur de liaison avant de demander le prix à l'Office des transports du Canada;**
- **en offrant la mesure corrective uniquement aux expéditeurs sans « autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel » pour acheminer leurs marchandises qui seraient assujetties à ce prix et lorsque l'Office estime que le prix payé est beaucoup plus élevé que ceux payés par d'autres expéditeurs du même produit dans des conditions semblables sans qu'aucune**

considération relative aux coûts et à la valeur du service ne puisse apparemment expliquer la situation;

- **en obligeant la compagnie ferroviaire et l'expéditeur à essayer de négocier un nouveau prix dans les 30 jours après que l'Office a établi qu'un PCC était nécessaire;**
- **en obligeant l'Office, si la compagnie ferroviaire et l'expéditeur ne s'entendent pas sur un prix, à établir, sous réserve du respect du critère énoncé à l'article 112, un PCC situé entre le 75e et le 90e centile de recettes par tonne-kilomètre pour transporter le même produit sur des distances semblables, les mêmes conditions et niveaux de service s'appliquant à la partie du PCC, calcul majoré des frais d'interconnexion prélevés sur les 30 premiers kilomètres;**
- **en autorisant l'Office à établir un PCC valable pendant un an;**
- **en interdisant à l'expéditeur de demander l'arbitrage d'un prix revu ou établi en vertu de la procédure d'établissement du PCC;**
- **en interdisant à l'expéditeur de demander l'arbitrage pour la partie du trajet effectuée par le transporteur de liaison;**
- **en interdisant à l'expéditeur de demander un PCC alors qu'un prix a été établi par une procédure d'arbitrage;**
- **en habilitant le gouverneur en conseil à suspendre la disposition relative au PCC s'il établit que cette disposition menace la survie des compagnies ferroviaires.**

Recommandation 5.6
Le Comité recommande de supprimer le critère du préjudice commercial important énoncé aux paragraphes 27(2), (3) et (5) de la *Loi sur les transports au Canada*.

Recommandation 5.7
Le Comité recommande qu'en établissant les prix d'interconnexion et les prix de correspondance concurrentiels, l'Office des transports du Canada continue d'être guidé par l'exigence selon laquelle les prix qu'il établit doivent être commercialement équitables et raisonnables.

Recommandation 5.8
Le Comité recommande que, dans chaque cas, un arbitre soit tenu de vérifier si l'expéditeur peut faire appel à un autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel des marchandises qui font l'objet de l'arbitrage.

Recommandation 5.9
Le Comité recommande que le système de manutention et de transport du grain soit davantage axé sur les forces du marché, ce qui pourrait entraîner la suppression du revenu admissible maximal pour les taux applicables au grain.

Recommandation 5.10
Le Comité recommande que tout exploitant ferroviaire, qu'il soit de compétence fédérale ou de compétence provinciale, soit autorisé à présenter une demande de droits de circulation à l'Office des transports du Canada, à condition de satisfaire à toutes les normes d'exploitation et de sécurité en vigueur et d'être convenablement assuré.

Recommandation 5.11
Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* sur les droits de circulation soient modifiés pour permettre à un requérant de chercher à obtenir le droit d'offrir des services de transport.

Recommandation 5.12
Le Comité recommande qu'une compagnie ferroviaire qui se propose de présenter une demande de droits de circulation à l'Office des transports du Canada soit tenue d'en informer le propriétaire de l'infrastructure, au moins 60 jours avant de présenter sa demande, afin d'inciter les parties prenantes à négocier.

Recommandation 5.13
Le Comité recommande que, dans le cadre de sa détermination de l'intérêt public relativement à une demande de droits de circulation, l'Office des transports du Canada prenne au moins en considération :

- **le caractère suffisant des services existants;**
- **l'existence d'autres modes de transport concurrentiels;**
- **les répercussions pour tous les usagers et expéditeurs sur les lignes où des droits de circulation ont été demandés;**
- **les incidences sur l'efficacité du réseau;**
- **la situation financière et la capacité d'exploitation du requérant;**
- **l'empressement du demandeur à permettre l'accès réciproque à ses lignes, s'il y a lieu;**

- **les répercussions sur la solvabilité du propriétaire de l'infrastructure.**

Recommandation 5.14
Le Comité recommande que les exploitants ferroviaires invités ayant obtenu le droit d'offrir des services de transport :
- **aient l'obligation de publier leurs prix à la demande d'un expéditeur et de faire état du niveau de service offert dans leurs tarifs publiés;**
- **aient le droit de passer des contrats confidentiels avec des expéditeurs;**
- **aient le pouvoir de limiter leur responsabilité, en cas de perte des marchandises d'un expéditeur ou de dommages causés à celles-ci, conformément à l'article 137 de la *Loi sur les transports au Canada*.**

Recommandation 5.15
Le Comité recommande que l'application des dispositions sur l'interconnexion, sur les prix de correspondance concurrentiels et sur l'arbitrage soit suspendue relativement au transport de marchandises sur les lignes desservies par un propriétaire d'infrastructure et utilisées par un ou plusieurs exploitants invités bénéficiant du droit d'offrir des services de transport.

Recommandation 5.16
Le Comité recommande qu'un arrêté portant sur les droits de circulation émis par l'Office des transports du Canada oblige l'exploitant invité à fournir un préavis raisonnable lorsqu'il a l'intention de cesser l'exploitation d'une ligne donnée.

Recommandation 5.17
Le Comité recommande que l'indemnité relative aux droits de circulation soit négociée entre les parties. Si celles-ci sont incapables de conclure un accord commercial dans les 90 jours, l'une ou l'autre partie pourrait demander à l'Office des transports du Canada de fixer cette indemnité conformément à la proposition de tarification de l'accès dans le secteur ferroviaire faite par le Comité.

Recommandation 5.18
Le Comité recommande que, lorsqu'on demande le droit d'offrir des services de transport, le droit d'accès ferroviaire consiste en :

1. une indemnité au titre de tous les frais additionnels que la compagnie ferroviaire invitée impose à la compagnie ferroviaire hôte;
2. une participation aux frais courants qui se rapproche de la participation implicite que le propriétaire de l'infrastructure tire du trafic.

Recommandation 5.19

Le Comité recommande que les considérations suivantes président au calcul de l'indemnité d'accès aux voies non assorti du droit d'offrir des services de transport :

- **les droits d'accès devraient couvrir tous les frais additionnels que la compagnie ferroviaire hôte engagera en raison des activités de la compagnie ferroviaire invitée;**
- **les droits d'accès qui varient d'un transporteur ferroviaire à un autre en fonction de la valeur qu'il accorde à cet accès devraient être permis;**
- **les droits d'accès fondés sur la différenciation des prix ne devraient pas pouvoir aider les propriétaires d'infrastructure à produire plus de recettes que ce dont ils ont besoin pour couvrir leurs frais, y compris un rendement raisonnable des capitaux propres;**
- **les droits d'accès aux services ferroviaires voyageurs et de banlieue qui sont la propriété de l'État devraient être limités à un montant indemnisant les propriétaires d'infrastructure de leurs frais supplémentaires, notamment des frais occasionnés par la congestion et les retards tout en assurant un rendement raisonnable après impôt de la valeur comptable du capital utilisé par la compagnie ferroviaire invitée.**

Recommandation 5.20

Le Comité recommande que le ministre des Transports s'assure que la mise en œuvre des propositions d'accès préconisées dans le présent rapport est conforme à toutes les exigences applicables du droit commercial international et intérieur.

Recommandation 5.21

Le Comité recommande que les compagnies ferroviaires soient tenues de dresser et de publier une liste des voies d'évitement en service sur leur réseau, que les producteurs peuvent utiliser pour charger les wagons. Il recommande en outre qu'elles soient tenues

de donner un préavis de 60 jours avant de mettre ces voies hors service.

Recommandation 6.1
Le Comité recommande d'établir un nouveau processus pour l'examen des projets de fusion dans le secteur des transports, que ce soit à l'intérieur d'un même mode ou entre divers modes, afin que les grands enjeux d'intérêt national ou transnational fassent l'objet d'une évaluation distincte de l'examen des facteurs de concurrence effectué aux termes des dispositions de la *Loi sur la concurrence* relatives à l'examen des fusions.

Recommandation 6.2
Le processus actuel prévu par la *Loi sur la concurrence* devrait continuer à être utilisé pour déterminer si un projet de fusion dans le secteur des transports empêcherait ou diminuerait la concurrence.

Recommandation 6.3
Le processus d'examen de l'intérêt public comprendrait les étapes suivantes :

1. **Les parties avisent le ministre des Transports du projet de fusion au moment même où elles en avisent le commissaire à la concurrence.**
2. **L'avis donné au Ministre inclut un exposé de l'impact sur l'intérêt public renfermant les éléments suivants :**
   - **les objectifs de la fusion;**
   - **l'impact de la fusion sur le secteur des transports visé et les secteurs de l'industrie desservis;**
   - **les coûts et avantages éventuels pour les expéditeurs ou les passagers;**
   - **l'incidence sur la rationalisation du réseau et la main-d'œuvre;**
   - **l'impact régional de la fusion;**
   - **l'impact de la fusion sur la structure globale du secteur des transports visé;**
   - **les mesures de redressement ou d'atténuation proposées par les parties à la fusion pour régler les problèmes d'intérêt public.**
3. **S'il conclut que le projet de fusion soulève d'importantes questions d'intérêt public, le ministre des Transports désigne un évaluateur de l'intérêt public qui étudiera le projet de fusion.**

4. **L'évaluateur passe en revue les questions d'intérêt public relevées par le Ministre, en se fondant sur l'exposé de l'impact sur l'intérêt public fourni par les parties au projet de fusion et, s'il l'estime indiqué, peut tenir des audiences pour sonder l'opinion au sujet de ces questions.**
5. **Les parties au projet de fusion peuvent modifier l'exposé de l'impact sur l'intérêt public après avoir pris connaissance des vues de l'évaluateur sur les facteurs d'intérêt public.**
6. **L'évaluateur de l'intérêt public communique avec le Bureau de la concurrence pour coordonner leurs enquêtes respectives.**
7. **Une fois l'étude terminée, l'évaluateur de l'intérêt public fait rapport au Ministre de ses constatations en matière d'intérêt public et recommande, selon le cas, que le projet de fusion :**
   - **puisse procéder;**
   - **puisse procéder à certaines conditions;**
   - **soit refusé.**
8. **Sur réception du rapport de l'évaluateur de l'intérêt public, le ministre des Transports en examine le contenu et fait ensuite ses recommandations au gouverneur en conseil.**
9. **Le gouverneur en conseil peut assortir son approbation des conditions jugées nécessaires pour protéger l'intérêt public.**
10. **Si le gouverneur en conseil approuve la fusion à la condition que les parties prennent des mesures précises pour protéger l'intérêt public, un processus de contrôle et d'exécution sera mis en place pour assurer que ces mesures sont effectivement prises par les parties.**
11. **Le Bureau de la concurrence et l'évaluateur de l'intérêt public devraient être encouragés à travailler en étroite collaboration avec les autorités compétentes d'autres pays dans les dossiers de fusions transnationales.**

Recommandation 6.4
Le Comité recommande que le nouveau processus d'examen des fusions s'applique à tous les modes de transport de compétence fédérale.

Recommandation 7.1
Le Comité recommande que le gouvernement entame immédiatement des négociations avec les États-Unis et le Mexique pour la création d'un espace aérien nord-américain commun, où les transporteurs

canadiens, américains et mexicains se feraient concurrence librement.

Advenant un échec de ces négociations, le Comité recommande, comme solution de rechange, que le gouvernement négocie avec d'autres pays l'attribution réciproque de droits modifiés de sixième liberté et de droits d'établissement pour la création de transporteurs intérieurs appartenant à des intérêts étrangers.

Recommandation 7.2
Le Comité encourage le gouvernement à promouvoir les intérêts du Canada dans un contexte international plus libéralisé au chapitre des services aériens.

Recommandation 7.3
Le Comité recommande de porter à 49 p. 100 la proportion d'actions avec droit de vote des compagnies aériennes canadiennes qui peut être détenue par des étrangers.

Recommandation 7.4
Le Comité recommande que les transporteurs aériens puissent saisir l'Office des transports du Canada de différends concernant l'accès aux installations aéroportuaires et que l'Office se voit attribuer le pouvoir d'y apporter un remède approprié s'il conclut qu'une compagnie aérienne a subi un traitement inéquitable au niveau des prix demandés ou de la nature ou de la qualité des services fournis.

Recommandation 7.5
Le Comité recommande de porter à 500 millions $ le plafond des recettes annuelles tirées du transport intérieur de passagers qui sert à déterminer l'admissibilité au programme pour voyageurs assidus d'Air Canada. Il recommande également de maintenir l'exigence relative à l'accès au programme Aéroplan jusqu'à ce que le ministre des Transports détermine que le niveau de concurrence sur le marché intérieur est tel qu'elle n'est plus nécessaire.

Recommandation 7.6
Le Comité recommande de modifier la *Loi sur les transports au Canada* de façon à éliminer les pouvoirs de l'Office des transports du Canada d'examiner les tarifs de transport de passagers et de

marchandises sur les routes exploitées en monopole lorsqu'une plainte est formulée; d'ordonner de nouvelles catégories de tarifs sur les routes exploitées en monopole si ces catégories sont offertes sur des routes concurrentielles semblables; de procéder à une vérification proactive des transporteurs aériens et prendre les mesures qui s'imposent.

Recommandation 7.7
Le Comité recommande au gouvernement d'exiger d'Air Canada qu'il donne un avis de 180 jours pour les services auxquels il projette de mettre fin au cours des six premiers mois de 2003.

Recommandation 8.1
Le Comité recommande que le recouvrement intégral des coûts des services maritimes attribuables aux utilisateurs soit un objectif à long terme.

Recommandation 8.2
Le Comité recommande de chercher les occasions de commercialiser les services maritimes.

Recommandation 8.3
Le Comité recommande que le gouvernement exprime clairement l'engagement qu'il prend en vue d'éliminer éventuellement les exemptions qui soustraient les conférences maritimes aux lois sur la concurrence, et que le gouvernement s'efforce activement de conclure une entente plurilatérale avec ses partenaires internationaux pour qu'ils en fassent autant.

Recommandation 8.4
Le Comité recommande que le gouvernement exprime clairement au gouvernement des États-Unis qu'il préférerait éliminer les restrictions de la *Loi sur le cabotage* à l'admission des navires étrangers dans le secteur du transport maritime intérieur, et qu'il propose la tenue de négociations en vue de l'élimination bilatérale des restrictions équivalentes.

Recommandation 8.5
Le Comité recommande que le droit d'importation de 25 p. 100 visant les bâtiments construits ou achetés à l'extérieur du Canada soit éliminé.

Recommandation 9.1
Le Comité recommande que des principes soient établis pour régir l'établissement des droits pour les services aéronautiques; que les aéroports soient tenus de fournir un préavis adéquat indiquant leur intention de modifier les droits aux compagnies aériennes et qu'en cas de litige relativement à la conformité aux principes ou au processus, il y ait possibilité de déposer une plainte à l'Office des transports du Canada.

Recommandation 9.2
Le Comité recommande :

- **qu'une filiale à but lucratif d'une administration aéroportuaire soit autorisée à fournir un service à l'aéroport uniquement si elle a été le soumissionnaire retenu dans le cadre d'un processus d'appel d'offres juste et ouvert;**
- **que, dans le cas où une administration aéroportuaire (et non pas l'une de ses filiales) entreprend de son propre chef des activités qui entrent en concurrence avec des entreprises commerciales, elle devrait faire la preuve que cette décision est prise dans l'intérêt financier de l'aéroport; et**
- **que les règlements relatifs à l'utilisation des terrains aéroportuaires respectent les règles fondamentales d'équité et de justice et obligent l'Administration à aviser et consulter les parties touchées relativement aux changements proposés à la politique de l'aéroport.**

Recommandation 9.3
Le Comité recommande l'adoption d'une mesure législative qui précisera les obligations des AAL et des AAC en matière de gestion et qui prévoira les sanctions pouvant être imposées en cas de non conformité.

Recommandation 9.4
Le Comité recommande que soient établies des limites bien définies relativement à l'utilisation de filiales à but lucratif par des administrations aéroportuaires.

Recommandation 9.5
Le Comité recommande que soit éliminée l'exemption accordée aux administrations aéroportuaires en vertu de la loi qui soustrait ces dernières de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Recommandation 9.6
Le Comité recommande qu'on oblige les aéroports à établir des systèmes exhaustifs de mesure de la performance conformes aux lignes directrices établies par Transports Canada. Dans le cas des grands projets d'investissement, il faudrait obliger les aéroports à réaliser une évaluation économique, à consulter les utilisateurs de l'aéroport et à s'assurer que les positions des principaux intervenants sont communiquées aux parties intéressées.

Recommandation 9.7
Le Comité recommande que Transports Canada se penche à nouveau sur son projet de règlement sur les services d'intervention en cas d'urgence d'aéronef de façon à déterminer si les normes sont appropriées après une évaluation approfondie des coûts et des avantages.

Recommandation 9.8
Le Comité recommande qu'un programme restreint d'aide financière soit créé afin d'aider les petits aéroports à assumer leurs dépenses d'exploitation. Le programme devrait être financé à partir des revenus du système aérien et être conçu de façon à inciter les aéroports à réaliser des gains d'efficacité et à rationaliser leurs services.

Recommandation 9.9
Le Comité recommande que soient retranchées les dispositions de la *Loi maritime du Canada* en vertu desquelles l'État doit assumer les créances des Administrations portuaires canadiennes dans certaines circonstances.

Recommandation 9.10
Le Comité recommande que les limites d'emprunt figurant dans les lettres patentes des Administrations portuaires canadiennes soient éliminées.

Recommandation 9.11
Le Comité recommande que soit ramené à deux le nombre de nominations directes que peut faire le ministre des Transports à l'égard des directeurs de conseils d'administration des Administrations portuaires canadiennes.

Recommandation 9.12
Le Comité recommande que des limites bien définies soient établies relativement à l'utilisation des filiales à but lucratif des Administrations portuaires canadiennes.

Recommandation 9.13
Le Comité recommande :
- **qu'une filiale à but lucratif d'une administration portuaire canadienne soit autorisée à fournir un service au port uniquement si elle a été le soumissionnaire retenu dans le cadre d'un processus d'appel d'offres juste et ouvert;**
- **que, dans le cas où une administration portuaire (et non pas l'une de ses filiales) entreprend de son propre chef des activités qui entrent en concurrence avec des entreprises commerciales, elle doive faire la preuve que cette décision est prise dans l'intérêt financier du port.**

Recommandation 9.14
Le Comité recommande que les Administrations portuaires canadiennes soient tenues d'établir des systèmes exhaustifs de mesure de la performance et de rendre publiques les données en résultant.

Recommandation 9.15
Le Comité recommande que l'examen de la *Loi maritime du Canada* soit entrepris au début de 2002.

Recommandation 10.1
Le Comité recommande que les concepts d'organisme de financement et de gestion des routes et transports de la Banque mondiale et de la Nouvelle-Zélande soient adaptés au Canada en intégrant les principes suivants :
- **les usagers devraient payer les frais et droits appropriés pour l'utilisation de la route;**
- **les frais routiers devraient être établis en fonction des coûts imposés et, dans la mesure du possible, d'après la nature du véhicule, le type de route et le niveau de congestion;**
- **les gestionnaires du réseau routier devraient être chargés des décisions en matière de tarification et de dépenses;**
- **les usagers devraient prendre part aux décisions sur la tarification et les dépenses;**

- **les solutions de rechange offertes par d'autres modes de transport devraient pouvoir disputer les fonds routiers aux routes.**

Recommandation 11.1
Le Comité appuie les initiatives visant à réduire les subventions aux services de traversier, et il recommande de continuer à appliquer dans ce secteur les principes de la commercialisation et du transfert des responsabilités décisionnelles aux autres paliers de gouvernement en ce qui concerne les services locaux.

Recommandation 11.2
Le Comité recommande que le ministre des Transports poursuive le processus qu'il a entamé pour régler la question de la fragmentation réglementaire dans l'industrie de l'autocar.

Recommandation 11.3
Le Comité recommande que le Code national de sécurité soit structuré de manière à ce que tous les véhicules transportant des passagers payants soient assujettis à une réglementation uniforme qui tient compte de l'envergure des activités et de l'exposition au risque, et non pas seulement de la taille des véhicules.

Recommandation 11.4
Le Comité recommande d'examiner les services actuels de VIA afin de déterminer dans quelle mesure ils sont devenus des produits de tourisme et, s'il y a lieu, de désigner les services à vocation touristique.

Recommandation 11.5
Le Comité recommande une politique de recouvrement intégral des coûts pour le corridor ferroviaire Québec-Windsor ainsi que sa commercialisation.

Dans un première étape, tout ce qui concerne l'exploitation du corridor devrait être séparé des autres services de VIA sur le plan organisationnel. Il faudrait que les dirigeants de VIA s'orientent vers la commercialisation et qu'ils fassent rapport des progrès en matière de recouvrement des coûts pour chacun des services fournis dans le corridor, selon une méthode de répartition intégrale des

coûts. Il faudrait également qu'ils soient autorisés à mettre fin aux services non rentables.

Recommandation 11.6
Le Comité recommande que lorsque les services du corridor Québec-Windsor auront été séparés des autres services présentement exploités par VIA Rail, une loi soit adoptée afin de donner à l'entité assurant les services dans le corridor la latitude commerciale voulue pour devenir autosuffisante et le demeurer.

Recommandation 11.7
Le Comité recommande que chaque service ferroviaire actuellement subventionné pour assurer l'accès à des collectivités éloignées fasse l'objet d'un examen dans le but de déterminer ce qui suit :

- **le niveau d'isolement des collectivités desservies;**
- **si une contribution fédérale à l'amélioration de l'accès routier par la province visée pourrait constituer une solution plus efficace au problème de transport;**
- **si un service d'un autre mode fourni par le secteur privé (p. ex. avion ou autocar) pourrait s'avérer une meilleure solution que le transport ferroviaire;**
- **si le secteur privé serait en mesure de fournir sous contrat un service ferroviaire approprié à un coût moindre que VIA Rail.**

Recommandation 11.8
Le Comité recommande que la politique de commercialisation des services voyageurs, y compris la cession au secteur privé et à d'autres paliers de gouvernement, se poursuive. Là où les subventions fédérales au transport voyageurs sont jugées souhaitables, il faudrait réévaluer périodiquement cette aide financière et faire une analyse objective des transporteurs et des modes afin d'affecter les subventions de manière à perturber le moins possible le marché commercial.

Recommandation 12.1
Le Comité recommande que les organismes de transports en commun et leurs bailleurs de fonds cherchent les moyens les plus rentables et les plus efficaces d'améliorer leurs services.

Recommandation 12.2
Le Comité recommande d'encourager l'essai de services novateurs (véhicules plus petits, taxis partagés).

Recommandation 12.3
Le Comité recommande que les transports en commun soient admissibles au financement provenant des frais imposés aux usagers de la route.

Recommandation 12.4
Le Comité recommande que des paiements soient versés aux organismes de transports en commun en fonction des résultats réels découlant des efforts investis pour inciter les gens à utiliser les transports en commun au lieu de la voiture.

Recommandation 13.1
Le Comité recommande de permettre aux administrations des services de banlieue de se prévaloir de l'article 118 de la *Loi sur les transports au Canada*, modifié suivant ses propositions.

Recommandation 13.2
Le Comité recommande que les futurs contrats de services ferroviaires de banlieue soient rendus publics et que les contrats en vigueur le soient également, à moins qu'une des parties ne puisse établir, à la satisfaction de l'Office des transports du Canada, que le contrat renferme des informations commercialement sensibles dont la divulgation lui causerait un préjudice.

Recommandation 13.3
Le Comité recommande que l'article 145 de la *Loi sur les transports au Canada* soit modifié pour que les compagnies ferroviaires soient tenues d'offrir les lignes qu'elles entendent cesser d'exploiter aux administrations des services ferroviaires de banlieue avant de les offrir à une administration municipale ou de district, à condition que ces lignes aient été identifiées comme étant nécessaires aux transports en commun urbains.

Recommandation 13.4
Le Comité recommande que l'évaluation des biens-fonds transférés à leur valeur nette de récupération au titre de la *Loi sur les transports au Canada* ne dépasse pas la valeur des terrains voisins et qu'aucun supplément pour l'assemblage ne s'applique.

Recommandation 13.5
Le Comité recommande que les compagnies ferroviaires soient tenues d'offrir en vente, à sa valeur nette de récupération, à la

province, à l'administration des services ferroviaires de banlieue ou à l'administration municipale ou aux administrations municipales touchées, un épi ou toute autre ligne non visée par le processus actuel de transfert et de cessation de l'exploitation de lignes, à condition qu'il ait été déterminé, grâce à des processus appropriés, que cette ligne était nécessaire à des fins de transport urbain.

Recommandation 13.6
Le Comité recommande que l'achat de lignes de chemin de fer pour qu'elles servent de corridors de transport en commun urbains (y compris les épis précisés grâce au processus mentionné dans la recommandation qui précède) puisse se faire à partir des fonds provinciaux et territoriaux affectés aux routes et aux transports dont le Comité propose la constitution.

Recommandation 14.1
Le Comité recommande que l'Office des transports du Canada se voit accorder le pouvoir d'enquêter de son propre chef sur les questions d'accessibilité.

Recommandation 14.2
Le Comité recommande de régler la question de la tarification des transporteurs aériens pour les accompagnateurs le plus tôt possible.

Recommandation 15.1
Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent collectivement le besoin d'un cadre cohérent pour régir les multiples éléments du secteur du camionnage.

Le Comité recommande en outre que les autorités établissent l'échéancier de l'élaboration et de l'application d'un cadre efficace pour régir les multiples éléments du secteur du camionnage.

Recommandation 16.1
Le Comité recommande l'établissement d'un programme coopératif avec les associations nationales des transporteurs œuvrant dans les divers secteurs des transports, afin de favoriser et d'encourager l'acquisition de compétences en affaires et en commerce électroniques et la formation visant l'application de ces technologies.

Recommandation 16.2
Le Comité recommande que le gouvernement continue d'élaborer des projets de cybergouvernement en vue de rationaliser les communications internes et les communications entre le gouvernement et l'industrie.

Recommandation 17.1
Le Comité recommande que la déclaration sur la politique nationale des transports qui figure dans la *Loi sur les transports au Canada* tienne compte des objectifs environnementaux de la politique nationale.

Recommandation 18.1
Le Comité recommande que le ministre des Transports prenne les mesures nécessaires pour mettre à la disposition des exploitants, des transporteurs et des aéroports canadiens une information similaire à celle qui est couramment disponible aux États-Unis.

Recommandation 18.2
Le Comité recommande que le gouvernement et les industries des transports améliorent la collecte de données sur les transports et mettent au point de nouveaux procédés afin de refléter l'évolution des économies canadienne et mondiale.

Recommandation 18.3
Le Comité recommande que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée de manière à ce que les ministères fédéraux puissent prendre connaissance des données sur les transports.

Recommandation 18.4
Le Comité recommande que le ministre des Transports veille à rendre disponibles des renseignements détaillés sur l'ampleur et le coût des infrastructures des transports ou des services des transporteurs soutenus par le gouvernement fédéral, et qu'il encourage les autres niveaux de gouvernement à agir de même.

Recommandation 18.5
Le Comité recommande de prévoir des sanctions qui servent d'incitatifs efficaces au respect des exigences en matière de rapport.

Recommandation 18.6
Le Comité recommande que la restriction en matière de surveillance prévue au paragraphe 50(3) de la *Loi sur les transports au Canada* soit abrogée.

Recommandation 18.7
Le Comité recommande que le gouvernement augmente son soutien à la recherche dans les transports.

Recommandation 18.8
Le Comité recommande que la politique et la législation en matière de transports reposent sur des principes fondamentaux tels que ceux qui sont énoncés dans le présent rapport et qui soient communs à tous les modes de transport.

Recommandation 19.1
Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* ordonnant à quiconque d'accomplir des actes précis ou de s'en abstenir alors que l'Office des transports du Canada n'est pas chargé de les administrer soient revues et, au besoin, modifiées pour donner à l'Office tout pouvoir en cas de plainte.

Recommandation 19.2
Le Comité recommande de modifier l'article 29 de la *Loi sur les transports au Canada* pour donner à l'Office des transports du Canada le pouvoir de prolonger le délai de 120 jours de sa propre initiative si le maintien de ce dernier devait causer un grave préjudice à l'une des parties. L'Office devrait être tenu d'indiquer dans son rapport annuel les circonstances qui l'ont amené à dépasser le délai prévu par la Loi.

Recommandation 19.3
Le Comité recommande de donner à l'Office des transports du Canada le pouvoir conféré par la Loi de pratiquer la médiation et de formuler des règles qui enclencheraient le processus de médiation avant que les plaintes interjetées ou les demandes présentées n'entrent dans leur phase finale lorsqu'une décision doit être rendue.

Recommandation 19.4
Le Comité recommande d'aligner l'article 53 de la *Loi sur les transports au Canada* sur la politique nationale des transports, modifié suivant les propositions du Comité.

Recommandation 19.5
Le Comité recommande que le ministre des Transports examine s'il est nécessaire d'apporter des modifications législatives pour donner aux comités d'examen le pouvoir de forcer le dépôt de documents.

Recommandation 19.6
Le Comité recommande que le ministre des Transports examine si l'exonération prévue à l'article 98 de la *Loi sur les transports au Canada* est appropriée.

Recommandation 19.7
Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* autorisant les compagnies ferroviaires à recruter des agents de police soient révoquées et que les autorités fédérales appropriées soient chargées des questions administratives concernant la police des chemins de fer.

EXAMEN DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

CANADA TRANSPORTATION ACT REVIEW

Information ferroviaire

Note relative à l'existence de la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire des marchandises

La présente note décrit les données recueillies sur l'ampleur de la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire des marchandises et souligne les principaux résultats. Au nombre des sources, il faut mentionner l'Enquête auprès des expéditeurs (qui figure également sur le présent CD-ROM) réalisé pour le compte du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada. **Lisez davantage...**

| Version texte | Version PDF |

Le rôle de la « différenciation de prix » : implications et remèdes

L'une des questions les plus litigieuses dans les rapports entre expéditeurs et compagnies ferroviaires a trait aux « prix différentiels », une pratique selon laquelle les compagnies ferroviaires appliquent à leurs coûts variables des taux de marge qui diffèrent selon l'élasticité de la demande de services ferroviaires des expéditeurs par rapport aux tarifs marchandises. Il en résulte que certains usagers paient plus cher que d'autres l'expédition d'un volume donné de marchandises sur une distance donnée. **Lisez davantage...**

| Version texte | Version PDF |

Note sur la mesure et la tenue des tarifs marchandises ferroviaires

Le Comité a posé la question suivante dans son Rapport provisoire :
Les compagnies ferroviaires ont fait bénéficier les expéditeurs d'une grande partie de leurs gains de productivité, mais la situation peut varier considérablement selon les marchandises et les marchés. Y a-t-il des secteurs de marché particuliers qui n'ont pas bénéficié des gains de productivité des compagnies ferroviaires? **Lisez davantage...**

| Version texte | Version PDF |

Note relative à l'existence sur la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire des marchandises

La présente note décrit les données recueillies sur l'ampleur de la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire des marchandises et souligne les principaux résultats. Au nombre des sources, il faut mentionner l'Enquête auprès des expéditeurs (qui figure également sur le présent CD-ROM) réalisé pour le compte du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*.

Résumé des constatations

En ce qui concerne la **concurrence intermodale**, les données portent à croire que le volume de trafic ferroviaire qui est en fait disputable par le transport routier est limité :

- les gros volumes de marchandises en vrac à base de ressources naturelles sont transportés par chemin de fer dans des régions géographiques précises où le camion n'est pas une option;
- même s'il est techniquement possible d'acheminer la moitié du trafic ferroviaire par camion, cela ne veut pas forcément dire que le camion soit une option rentable dans ce cas;
- le camion et le train présentent des avantages inhérents sur le plan des coûts, selon les distances de transport.

Pour ce qui est de la **concurrence directe entre les compagnies ferroviaires**, les données portent à croire que:

- près des deux cinquièmes du trafic ferroviaire au Canada bénéficient d'un accès à un concurrent ferroviaire direct. Il s'agit du trafic dont le point d'origine et de destination est situé dans un rayon de 30 km autour d'un lieu de correspondance avec une compagnie ferroviaire concurrente. De plus, il y a de fortes chances pour que cela constitue le volume de trafic minimum jouissant d'un accès direct;
- pour le transport du grain, l'estimation correspondante est de 24 %. Toutefois, près des deux tiers (64 %) du trafic de grain a son point d'origine et de destination dans un rayon de 100 km autour d'un chemin de fer concurrent, de sorte que, pour un volume appréciable de grain, le transport par camion jusqu'à un chemin de fer concurrent est possible.

Les résultats de l'enquête menée par le Comité auprès des expéditeurs cadrent avec l'idée qu'il n'existe une **concurrence indirecte** que pour certains marchés :

- l'enquête a révélé la présence d'une concurrence du marché, mais n'a pas permis de quantifier son impact sur les tarifs ou les services;
- un petit nombre d'expéditeurs ferroviaires ont indiqué à propos de certaines installations, qu'ils étaient en mesure d'utiliser un transporteur différent en expédiant leurs marchandises à destination ou en provenance d'une destination différente ou en expédiant un produit de remplacement.

Bien qu'elle ne semble pas avoir eu une profonde influence globale, il se peut que la **concurrence du marché** ait eu des effets pour les produits, par exemple, le charbon :

- de 1987 à 1998 inclusivement, les fluctuations des prix à l'exportation ne semblent pas avoir été un facteur décisif dans l'évolution des tarifs du transport des marchandises.

Concurrence intermodale

Les données portent à croire que le volume de trafic ferroviaire qui est en fait disputable par le transport routier est limité.

Marchandises en vrac

De gros volumes de marchandises en vrac à base de ressources naturelles sont acheminés par chemin de fer dans des régions géographiques précises où le camion n'est pas une option. Par exemple, le camion ne concurrence pas vraiment le train pour les expéditions de charbon, de potasse, de métaux non ferreux, de soufre et de pâte de bois, ainsi que pour le transport du grain sur de grandes distances.

La figure 1 illustre le tonnage ferroviaire par produit en pourcentage du trafic ferroviaire global et en pourcentage du total du trafic ferroviaire et du trafic routier, pour chaque type de marchandise. (Ce total est celui de 1996, dernière année pour laquelle on dispose de données, et ne reflète pas la part accrue du camion dans le transport du grain.)

Figure 1
Trafic ferroviaire selon certains produits

	% du tonnage ferroviaire total, 1999	Tonnage ferr. en % du tonnage ferroviaire et routier confondu, 1996*
Grain	13,3 %	86,9 %
Charbon	13,0 %	98,3 %
Potasse	6,4 %	99,9 %
Pâte de bois	4,0 %	91,7 %
Métaux non ferreux	3,5 %	84,4 %
Soufre	3,2 %	84,7 %
Total	43,3 %	

* Dernière année pour laquelle on dispose de données.
Source : Transports Canada.

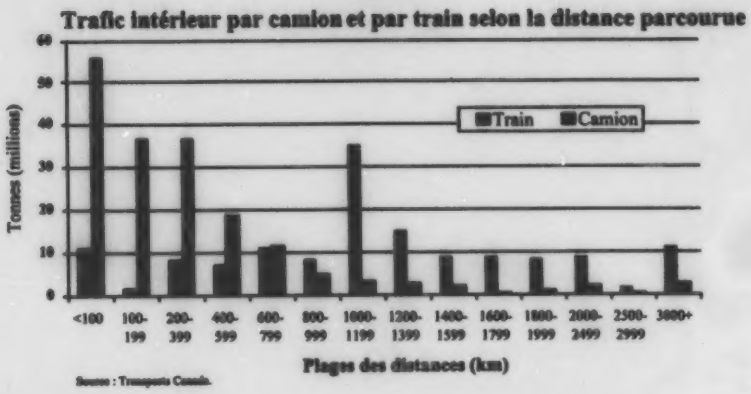
Possibilité de changements de mode de transport

Il est possible d'acheminer près de la moitié du trafic ferroviaire par camion. Dans le cadre d'une étude réalisée en 1998 pour la Table des transports sur les changements climatiques, Transports Canada a découvert que, pour environ la moitié du trafic ferroviaire marchandises au Canada, la même marchandise voyage par camion entre les mêmes points d'origine et de destination[1]. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le CN a donné une estimation analogue du volume de trafic ferroviaire qu'il serait possible d'acheminer par camion[2].

Même s'il est possible d'acheminer la moitié du trafic ferroviaire par camion, cela ne veut pas forcément dire que le camion soit une option efficace dans ce cas. Cela dépend des conditions géographiques ou de conditions du marché telles que la distance de transport, la part de marché du mode de transport, les volumes de trafic et les rendements relatifs des deux modes[3].

La figure 2, qui illustre la variation du trafic ferroviaire et du trafic routier selon diverses distances en 1996, montre le rôle de la distance. (Ces données concernent le trafic global, mais il est clair que la compétitivité varie selon les marchandises. Pour le grain, par exemple, le camion transporte une proportion nettement inférieure du volume total, et la proportion chute rapidement au-delà d'une distance de 400 km). Les entreprises de camionnage et les compagnies ferroviaires ont des avantages inhérents sur différentes distances de transport, ce que reflète le graphique. Plus de 50 % du trafic routier intérieur canadien a été acheminé sur des distances inférieures à 200 km et plus de 80 %, sur des distances inférieures à 600 km. Par opposition, plus de 80 % du trafic ferroviaire l'a été sur des distances de plus de 600 km. Si 600 km était considéré comme la limite à laquelle le camion cessait d'être compétitif par rapport au train, cela signifie qu'environ 80 % du trafic ferroviaire actuel total n'était pas soumis à la concurrence du camion.

Figure 2



Si l'on va un échelon plus loin, sur les 20 % du trafic ferroviaire qui a parcouru moins de 600 km, 30 % concerne de gros volumes de marchandises en vrac qui ont parcouru de courtes distances. Si le camion n'était pas une option concurrentielle pour ces transports, comme ceux de gypse ou de minerais ou concentrés de métaux non ferreux, il restait alors environ 14 % du trafic ferroviaire total. Si l'on examine uniquement les mouvements ferroviaires sur une distance inférieure à 600 km qui ne représentent que de petits envois (d'au plus 10 wagons), seulement 8,8 millions de tonnes ont été transportées, soit 4,3 % du trafic ferroviaire total en 1996[4].

Ainsi, même s'il y a des mouvements par camion qui correspondent à près de la moitié des marchés ferroviaires, il est probable que la concurrence possible est nettement moindre. De plus, dans l'enquête réalisée par le Comité, on a demandé aux expéditeurs qui avaient recours au train si le fait d'expédier leurs marchandises par camion ou un autre mode était une possibilité viable pour eux et, dans l'affirmative, pour combien de leurs installations. Sur les 98 expéditeurs qui ont répondu à la question, un autre mode était une possibilité viable pour 9 % de toutes les installations.

Concurrence intramodale (directe)

Pour ce qui est de la concurrence directe entre compagnies ferroviaires, les données suivantes ont été recueillies.

Interconnexion

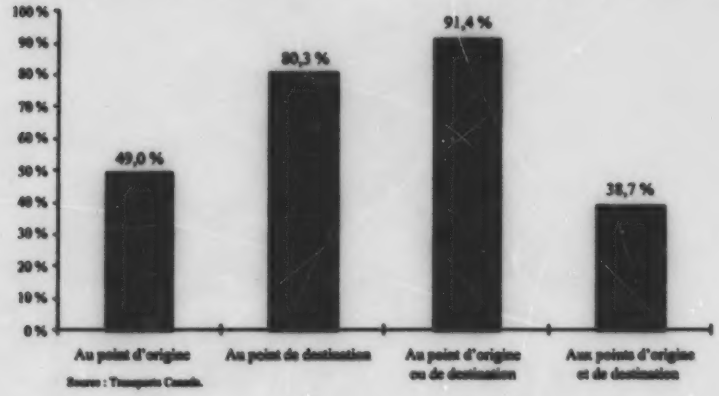
On a obtenu des renseignements auprès de Transports Canada sur la part du volume ferroviaire de marchandises dont le point d'origine ou de destination était situé dans un rayon de 30 km autour d'un lieu de correspondance avec une compagnie ferroviaire

concurrente, ou, en d'autres termes, qui avait accès à l'interconnexion. Les données portent sur le trafic du CN et du CFCP en 1999. Certains lieux de correspondance ont été exclus, vu qu'il ne semblait pas y avoir d'option concurrentielle pour l'expéditeur, comme dans le cas des correspondances avec de petits transporteurs d'apport.

Lorsqu'on exclut les postes frontaliers, les données révèlent que 20,7 % du trafic ferroviaire avait accès à l'interconnexion au point d'origine et au point de destination. Lorsque le trafic transfrontalier est inclus comme trafic concurrentiel, l'estimation du trafic pour lequel on avait accès à la concurrence aux points d'origine et de destination est de 38,7 % (voir la figure 3). Ce chiffre est analogue à cette estimation que le CN a donnée dans son mémoire au Comité : 41 % du trafic total du CN et du CFCP a son point d'origine et son point de destination dans un rayon de 30 km autour d'un lieu de correspondance[5].

Figure 3

Pourcentage du volume ferroviaire total de transport des marchandises de 1999 dans un rayon de 30 km d'un lieu de correspondance *(y compris les postes frontaliers)*



Si l'on inclut le trafic transfrontalier, les résultats révèlent qu'environ les deux cinquièmes du trafic ferroviaire canadien ont accès à une concurrence ferroviaire directe. Il s'agit du volume de trafic minimum qui jouit d'un accès direct. Pour les expéditeurs qui peuvent choisir entre plusieurs destinations, l'accès à l'interconnexion au point d'origine seulement suffit à offrir un accès concurrentiel. En outre, l'analyse n'est indicative que de l'existence d'une concurrence directe aux points d'origine et de destination. Elle ne tient pas compte de la possibilité d'obtenir des prix de ligne concurrentiels, de jouir de droits de circulation ou d'échanger du trafic entre le point d'origine et la destination finale.

L'analyse qui précède utilise le volume de trafic pour mesurer l'accès à l'interconnexion. Dans l'enquête réalisée par le Comité, on a interrogé les expéditeurs sur l'accès qu'ils avaient aux transporteurs ferroviaires. À l'exception des producteurs de grain et des

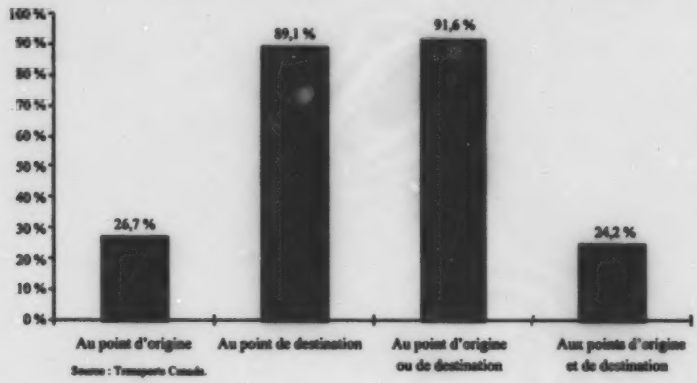
exploitants de silos terminus, les expéditeurs ont déclaré qu'en 2000, 61 % de leurs installations avaient accès à plus d'une compagnie ferroviaire ou étaient situées dans une zone d'interconnexion.

Grain

La figure 4 illustre la situation relative au grain. À nouveau, les données ont été fournies par Transports Canada et englobent les postes frontaliers comme options concurrentielles.

Figure 4

Pourcentage du volume de grain transporté par chemin de fer, 1999
dans un rayon de 30 km d'un lieu de correspondance ***(y compris les postes frontaliers)***



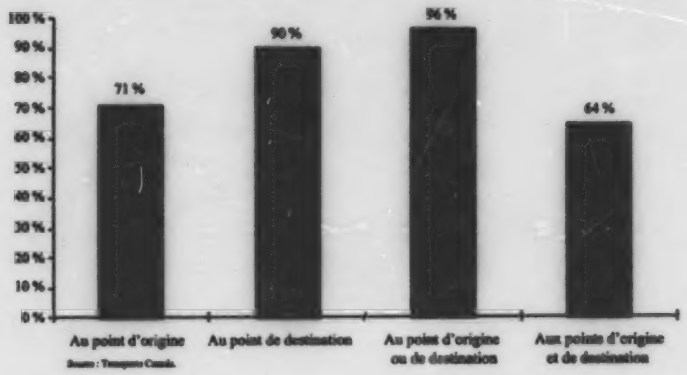
Le pourcentage de trafic céréalier dont le point d'origine et le point de destination sont situés dans les limites actuelles d'une zone d'interconnexion est de 24,2 %, soit nettement moins que le chiffre correspondant pour le trafic global. Si l'on compare ce graphique au précédent, on constate que ce pourcentage est moins élevé pour le grain que pour le trafic global parce que le pourcentage du volume de grain qui se trouve dans une zone d'interconnexion au point d'origine est plus faible.

Pour ce qui est des producteurs de grain et des exploitants de silos-élévateurs qui ont répondu à l'Enquête du Comité (six au total), ils ont déclaré que 97 % de leurs installations n'avaient accès qu'à un seul chemin de fer et que 14 % de ces installations étaient situées dans une zone d'interconnexion. Ainsi, pour ces entreprises, 17 % de leurs installations avaient accès à plus d'un chemin de fer ou étaient situées dans une zone d'interconnexion. Il faut rapprocher ce chiffre de l'estimation précédente selon laquelle 26,7 % du trafic était situé dans une zone d'interconnexion au point d'origine.

On a entrepris une seconde analyse fondée sur d'autres distances par rapport aux lieux de correspondance. Lorsque la limite d'interconnexion était fixée à une distance de 50 km au lieu de 30 km, le volume de grain ayant accès à un autre chemin de fer au point d'origine passait de 26,7 à 40,5 %. Si la distance était de 100 km, 71 % du trafic du grain avait accès à un autre chemin de fer au point d'origine. Par rapport aux 24,2 % du trafic céréalier dont le point d'origine et le point de destination sont situés dans un rayon de 30 km autour d'un lieu de correspondance, 64 % étaient dans un rayon de 100 km autour d'un chemin de fer concurrent (voir la figure 5).

Figure 5

Pourcentage du volume de grain acheminé par chemin de fer, 1999
dans un rayon de 100 km d'un lieu de correspondance *(ce qui comprend les postes frontaliers)*



Source : Transports Canada.

Concurrence intramodale (indirecte)

Un certain nombre d'expéditeurs qui ont abordé la question de la concurrence avec le Comité ont jugé que la concurrence indirecte était un facteur insignifiant. Les résultats de l'enquête menée par le Comité cadrent avec ce point de vue. On a demandé aux expéditeurs qui utilisent le rail si leurs produits pouvaient être acheminés par camion aux centres de rechargement d'autres compagnies ferroviaire et, dans ce cas, d'indiquer le nombre d'installations qui avaient cette possibilité. Même si 48 % des expéditeurs ont répondu qu'au moins une de leurs installations appartenait à cette catégorie, cette possibilité ne s'offrait qu'à 6 % de toutes les installations de tous les répondants.

En outre, très peu d'expéditeurs ont déclaré qu'ils possédaient une ou plusieurs installations sur un chemin de fer différent qui leur permettaient d'exercer des pressions pour obtenir des tarifs ou des services. L'enquête n'a pas permis de déceler le moindre impact de cette concurrence sur les tarifs marchandises ou le niveau de services.

Impact de la concurrence du marché

L'exemple le plus frappant de concurrence du marché réside dans l'expédition de charbon métallurgique vers le marché japonais, où le charbon canadien fait concurrence au charbon de l'Australie, principal fournisseur du Japon. Les fluctuations des prix du charbon négociés sur le marché japonais se reflètent dans celles des tarifs ferroviaires que paient les producteurs de charbon.

Certains expéditeurs reconnaissent qu'ils sont partiellement en mesure de neutraliser la baisse des prix en négociant de nouveaux arrangements avec les chemins de fer.

Résultats de l'enquête

L'enquête a confirmé la présence d'une concurrence du marché, sans toutefois pouvoir en quantifier l'impact sur les tarifs ou les services. On a demandé aux expéditeurs qui utilisaient le rail si leurs produits faisaient concurrence à ceux de producteurs d'autres pays ou d'autres régions utilisant des chemins de fer différents et, dans ce cas, combien de leurs installations les produisaient. Sur l'ensemble des installations, 11 % en produisaient. Même si les expéditeurs qui possédaient des installations soumises à une telle concurrence du marché avaient plus de chances de signaler une baisse des tarifs ferroviaires depuis cinq ans que la moyenne de tous les usagers du rail, l'écart n'était pas significatif et pouvait être attribué à d'autres facteurs.

On a également interrogé les expéditeurs sur la concurrence géographique et la concurrence entre produits. On leur a demandé notamment s'ils pouvaient utiliser un transporteur différent en expédiant leur produit à destination ou en provenance d'un lieu différent ou en le remplaçant par un autre produit. Un petit nombre d'expéditeurs ont indiqué que tel était le cas de certaines installations.

Tarifs marchandises et prix à l'exportation des produits de base

Une autre source d'information possible sur l'ampleur et l'impact de la concurrence du marché réside dans le rapport statistique entre les fluctuations des tarifs marchandises et celles des prix à l'exportation des produits de base. À cette fin, Transports Canada a établi un indice des prix à l'exportation de chaque grand groupe de produits et l'a comparé à un indice des recettes par tonne-kilomètre (R/TK) qui provenaient du même groupe, indication approximative des tarifs marchandises[6].

Les groupes de produits englobent le grain, d'autres produits agricoles, les produits forestiers, les métaux non ferreux, les matériaux de construction, d'autres marchandises en vrac, le fer et l'acier, les produits chimiques et pétroliers et un restant qui se compose

essentiellement de produits chimiques. Entre 1987 et 1998, les fluctuations des prix à l'exportation ne semblent pas avoir été un facteur décisif dans les rendements des compagnies de chemin de fer :

- avant 1991, ces fluctuations semblent avoir exercé une certaine influence, surtout en ce qui concerne les produits forestiers et le fer et l'acier;

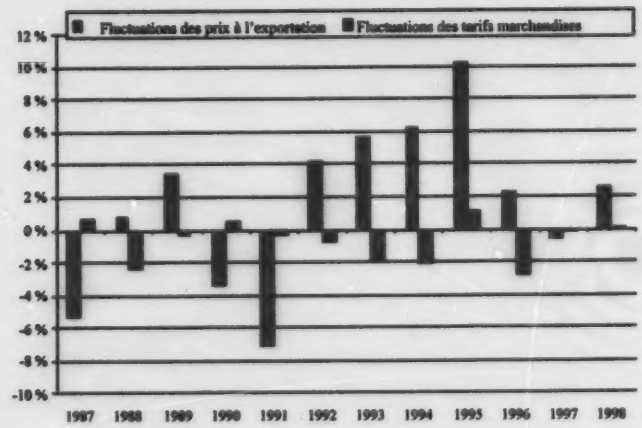
- après la récession de 1991 et jusqu'en 1995, les prix touchés par les exportateurs se sont fortement redressés tandis que les recettes par tonne-kilomètre chutaient;

- après 1995, presque rien ne semble indiquer une influence décisive des prix à l'exportation, sauf peut-être ceux des produits forestiers, du fer et de l'acier. Dans le cas du grain, les hausses des tarifs ferroviaires ont coïncidé avec une baisse significative des prix à l'exportation.

La figure 6 illustre le rapport entre les tarifs marchandises et les prix à l'exportation pour l'ensemble de tous les produits. À nouveau, il n'y a pas de rapport flagrant entre les prix à l'exportation et les tarifs ferroviaires. En particulier, durant la période de relance et de croissance qui a suivi 1991, la hausse des prix à l'exportation a été accentuée pour les producteurs canadiens par la dépréciation du dollar canadien pendant que les tarifs marchandises poursuivaient leur fléchissement.

Figure 6

Fluctuations annuelles des tarifs marchandises ferroviaires et des prix à l'exportation
Total du trafic (dollars courants)



Source : Transports Canada

Notes

[1] Transports Canada, *The Potential for Modal Shifts: Contestable Surface Freight Traffic*, novembre 1998. Les données utilisées par Transports Canada visent l'année 1997 et n'ont trait qu'aux deux principaux transporteurs ferroviaires et aux entreprises de camionnage pour compte d'autrui ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 1 million $.

[2] CN, *Mémoire initial du Canadien National présenté au Comité d'examen de la* Loi sur les transports au Canada *: point de vue sur les questions d'accès ferroviaire concurrentiel*, 6 octobre 2000, p. 9.

[3] Transports Canada a procédé à une telle analyse au sujet du camionnage dans le rapport cité à la note 1.

[4] Transports Canada, *ouvr. cité*, p. 22.

[5] CN, *ouvr. cité*, p. 9.

[6] Transports Canada, *Les transports au Canada 1998 : rapport annuel*. La méthode employée pour établir les indices des prix à l'exportation est analogue à la méthode utilisée pour calculer les indices des recettes par tonne-kilomètre ou des « prix des marchandises ferroviaires ». La méthode de l'indice Tornqvist a servi à établir les indices globaux par groupe de produits à partir des prix pondérés de chaque produit. La pondération utilisée pour les indices des prix à l'exportation est constituée par les volumes de trafic ferroviaire par produit.

Le rôle de la « différenciation de prix » : implications et remèdes

L'une des questions les plus litigieuses dans les rapports entre expéditeurs et compagnies ferroviaires a trait aux « prix différentiels », une pratique selon laquelle les compagnies ferroviaires appliquent à leurs coûts variables des taux de marge qui diffèrent selon l'élasticité de la demande de services ferroviaires des expéditeurs par rapport aux tarifs marchandises. Il en résulte que certains usagers paient plus cher que d'autres l'expédition d'un volume donné de marchandises sur une distance donnée.

Le Comité tenait à étudier cette question en profondeur, car une solide compréhension du rôle des prix différentiels, de leurs atouts et de leurs lacunes contribue à trouver l'approche la plus efficace de la législation de l'accès dans le secteur ferroviaire : un cadre stratégique cohérent précisant les solutions et les remèdes ciblés à des problèmes précis dans un réseau ferroviaire financièrement autonome.

La divergence des opinions formulées devant le Comité pourrait difficilement être plus complète : les expéditeurs qui sont particulièrement tributaires du rail – pour la plupart des producteurs de marchandises en vrac – affirment que la différenciation des prix les contraint à payer des tarifs plus élevés (et, par conséquent, à contribuer davantage aux coûts fixes des compagnies ferroviaires) alors que d'autres paient moins cher, phénomène qu'ils considèrent comme une emprise injuste et abusive sur le marché.

Les compagnies ferroviaires soutiennent pour leur part que la différenciation de prix est nécessaire au recouvrement des coûts globaux du système et que ceux qui critiquent cette pratique la comprennent mal. Elles soutiennent que les prix différentiels sont l'unique moyen qui leur permette d'offrir la combinaison optimale de services et de prix à tous les expéditeurs sur tout l'éventail des marchés pour recouvrer intégralement leurs coûts sur le réseau ferroviaire dans son ensemble.

Les expéditeurs et les compagnies ferroviaires ont présenté des arguments de fond au Comité pour faire valoir leurs points de vue. L'examen de ce que nous avons entendu a permis de dégager plusieurs domaines où les proposants n'ont pas analysé suffisamment en profondeur les implications de leurs points de vue ou ont tiré des conclusions inappropriées, d'observations par ailleurs sensées.

De la part des expéditeurs, l'affirmation la plus troublante est que l'existence de ce qu'un mémoire désigne sous l'expression de « discrimination par les prix » est un indice convaincant de l'absence de concurrence et d'un comportement monopolistique des compagnies ferroviaires[1]. La différenciation de prix est pratique courante dans de nombreuses industries, y compris dans des secteurs concurrentiels (p. ex. les prix différentiels applicables aux variétés de boeuf dans une épicerie). Les défenseurs des expéditeurs ne précisent pas au juste les remèdes précis qu'il faut

apporter à une telle situation, même s'ils établissent un lien explicite entre ce qu'ils considèrent comme l'absence de concurrence (expéditeurs captifs) et la différenciation de prix. La plupart des propositions d'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire qui sont à l'étude visent avant tout à offrir un choix là où il n'en existe pas en ce moment.

De la part des compagnies ferroviaires, l'affirmation qui fait réfléchir le Comité est que la différenciation de prix ne commande pas la moindre restriction réglementaire. Les compagnies ferroviaires affirment – en s'appuyant sur la théorie économique – que cette différenciation est la façon la plus efficace d'établir le prix des services d'une industrie « de réseau » comme l'industrie ferroviaire, qui dessert des marchés distincts au moyen d'infrastructures partagées dont le coût doit être partagé d'une façon ou d'une autre grâce à la perception de redevances d'utilisation. À leur avis, une intrusion réglementaire nuirait à l'efficacité du système (et en définitive à la prospérité des expéditeurs) et menacerait directement l'aptitude des compagnies ferroviaires à générer des revenus suffisants pour entretenir l'infrastructure ferroviaire.

Le Comité est d'avis qu'aucune des deux opinions n'est propice à l'établissement de politiques qui permettent de préserver un réseau ferroviaire efficace.

Le Comité rejette la thèse avancée par certains expéditeurs voulant que l'existence de prix différentiels soit la preuve d'un manque de concurrence; la différenciation de prix existe bel et bien dans des secteurs concurrentiels. Ce qui revêt plus d'importance aux yeux du Comité est que, pour une industrie de réseau financièrement autonome qui ne bénéficie par ailleurs d'aucune subvention, la différenciation de prix est le seul modus operandi pratique.

La théorie qui étaye cette affirmation mérite quelques explications. Les industries de réseau comme l'industrie ferroviaire doivent supporter deux types de coûts : les coûts mesurables directement attribuables à un service donné (comme les coûts de main-d'œuvre nécessaires au chargement ou au déchargement d'un envoi particulier) et les coûts généraux ou partagés qu'il est impossible d'attribuer à un service quelconque (comme l'entretien d'un tronçon de voie sur lequel plus d'un envoi est passé). Si ces coûts constants partagés ne sont pas recouvrés suffisamment à même les recettes d'exploitation, l'entreprise ne peut pas survivre.

Théoriquement, un moyen de recouvrer ces coûts consisterait à les répartir uniformément entre tous les usagers, sous réserve qu'il y ait un nombre suffisant de clients désireux et capables de payer la majoration en plus des coûts particuliers d'un service. La difficulté que présente cette démarche apparemment simple surgit lorsqu'un client potentiel très sensible aux prix fait appel à un réseau ferroviaire concurrent ou à un autre mode de transport au lieu de payer cette majoration et que le transporteur perd ce client.

Il serait nettement préférable que la compagnie, afin de rentabiliser le réseau (plus la densité de trafic est élevée, plus les coûts constants par unité sont bas), facture une part plus petite des coûts constants aux expéditeurs qui risquent de faire appel à des concurrents ou de faire faillite;

une faible contribution aux coûts constants vaut mieux que pas de contribution du tout. Les autres expéditeurs paient une part plus élevée des coûts constants, mais en contrepartie, l'efficacité du réseau ferroviaire dans son ensemble s'en trouve accrue, les coûts sont globalement moindres, et dans certains cas, on offre un service ferroviaire qui n'existerait pas autrement.

Le Comité reconnaît qu'il existe certains problèmes opérationnels et économiques propres aux compagnies ferroviaires. Dans ces conditions, la différenciation de prix est appropriée et nécessaire. Il y a en outre une très bonne raison d'accepter la réalité des prix différentiels : les solutions de rechange possibles présupposent toutes un renversement significatif de quinze années de mesures de politiques et de restructuration de l'industrie visant à rendre le réseau ferroviaire financièrement autonome, à éliminer la participation directe des pouvoirs publics, à accroître l'efficacité, à rehausser le niveau des services et à réduire les coûts des expéditeurs.

Les critiques des prix différentiels dénoncent une pratique qu'ils jugent répréhensible, mais n'offrent pas de solution de rechange sensée. À défaut du mécanisme de différenciation de prix, les choix pratiques sont assez rares : rétablir les subventions d'État aux compagnies ferroviaires pour assurer des investissements suffisants ou rebâtir un régime réglementaire qui fixe les tarifs marchandises et détermine les coûts.

L'affirmation troublante des compagnies ferroviaires est que la différenciation de prix doit persister sans entraves, quoi qu'il arrive. Même s'il accepte généralement les arguments d'efficacité économique en faveur de la différenciation de prix, le Comité est convaincu – et ses recommandations de principe en sont le reflet – qu'il existe des raisons d'intérêt public et des raisons économiques valables pour en limiter l'utilisation. Les arguments économiques (présentés dans l'encadré suivant) sont de nature assez technique; toutefois, considérés dans leur ensemble, ils fournissent suffisamment de raisons pour que la différenciation de prix sur les marchés canadiens du fret ne reste pas sans entraves.

La thèse de l'intérêt public est la plus convaincante. Pays fondé effectivement sur l'aptitude de ses citoyens à acheminer des produits vers des lieux éloignés, le Canada est trop varié, les marchés du fret trop disparates, l'histoire du rail trop enracinée et les questions de bien-être social trop impérieuses pour que l'efficacité soit l'unique critère valable. Indéniablement, la perte d'une certaine efficacité théorique est justifiée si elle permet d'atténuer les incidences les plus extrêmes.

Comme il ressort clairement de ses recommandations, la façon dont le Comité traite la question des prix différentiels reflète son approche des questions d'accès aux services ferroviaires en général. Le but de ses recommandations est de stimuler un régime réglementaire qui recense les cas « insupportables » et qui offre des instruments pour atténuer les incidences extrêmes. L'objectif primordial du Comité est de miser sur la vigueur renouvelée du réseau ferroviaire, de cibler les problèmes qui persistent et d'éviter les mesures radicales qui feraient vraisemblablement plus de mal que de bien.

Carences possibles de la théorie des prix de Ramsey dans la pratique

Le Comité reconnaît la difficulté qui se pose aux compagnies ferroviaires, une difficulté qui diffère de celle à laquelle les expéditeurs sont confrontés : une part importante des coûts ferroviaires se partagent selon des modes complexes entre différents trafics à différents endroits dans des conditions différentes et à des moments différents. Nous admettons que la différenciation de prix est appropriée et même nécessaire dans ces conditions. La question est de savoir si oui ou non il faut donner entière liberté pour une différenciation de prix jusqu'à ce que les compagnies ferroviaires atteignent des taux de rendement concurrentiels. Les compagnies ferroviaires et leurs conseillers ont présenté des arguments à l'appui de la différenciation de prix, ou tarification de Ramsey. Nous ne contestons pas les arguments théoriques, mais pensons qu'il existe des raisons d'intérêt public qui peuvent justifier des limites à la différenciation de prix, aussi difficile qu'il soit de les identifier avec précision.

Ces raisons sont :

1. les fondements de la différenciation de prix des compagnies ferroviaires sur le bien-être ne sont pas les mêmes que ceux de la théorie classique de Ramsey;
2. il se peut qu'il y ait des motifs d'intérêt public pour s'écarter des prix efficaces;
3. la structure des coûts est plus complexe que celle qui est présentée dans les modèles fondamentaux de Ramsey, sans compter que l'emprise du marché peut déformer les majorations;
4. le modèle de Ramsey présuppose que les activités ferroviaires sont le plus efficaces possible;
5. il y a le problème de l'« optimum de second rang » qui stipule que le recouvrement intégral des coûts dans le secteur ferroviaire n'est peut-être pas optimal lorsque nous reconnaissons que le recouvrement des coûts n'est pas intégral dans les modes de transport de remplacement.

La thèse originale de Ramsey[2] (et la thèse avancée par Boiteux en 1956[3] et Baumol et Bradford en 1970[4]) précise l'ensemble des prix différentiels qui réduisent au minimum les pertes de bien-être des prix qui s'écartent des coûts marginaux reconnaissables pour respecter une contrainte de revenu commune (couvrir tous les coûts constants ou généraux). Cette thèse (et celle de Boiteux) s'appliquait aux produits finis, de sorte que la volonté de payer illustrée par les courbes de la demande reflète directement les préférences des consommateurs. Dans la pratique, les compagnies ferroviaires font face à des demandes qui dépendent de la présence ou de l'absence différentielle de diverses solutions concurrentielles.

Les produits de grande valeur pour les consommateurs désireux et capables de supporter de fortes majorations ont peut-être des produits concurrents qui restreignent l'aptitude des compagnies ferroviaires à imposer de fortes majorations. Par opposition, certains expéditeurs animés d'une moindre volonté intrinsèque (capacité) de payer disposent peut-être d'un choix

limité de modes de transport, ce qui leur permet de supporter des prix supérieurs à ce qui serait optimal si les majorations reflétaient la valeur sous-jacente du service offert aux consommateurs finals. Les vraies taxes optimales de type Ramsey seraient imposées aux consommateurs des produits transportés par la compagnie ferroviaire et ne correspondraient pas généralement aux majorations imposées par elle. Cela est dû au fait que l'élasticité de la demande perçue par les compagnies ferroviaires est « filtrée » ou modifiée par l'ampleur ou l'absence de concurrence en matière de transport.

Cela ne change rien au fait que, dans l'optique d'une compagnie ferroviaire, il est toujours vrai qu'une différenciation de prix sans restriction réduira au minimum la perte collective de trafic résultant d'une hausse des prix visant à recouvrer intégralement les coûts. Mais, ce qu'il faut noter, c'est l'absence de l'argument probant sous-jacent selon lequel un tel ensemble de prix refléterait les priorités des consommateurs; cet ensemble est plutôt un amalgame de cela et un amalgame différentiel de concurrence qui modifie l'élasticité de la demande à laquelle doit faire face la compagnie ferroviaire. Cette conjoncture commerciale annule en partie l'argument selon lequel les prix de Ramsey reflètent l'évaluation sous-jacente des solutions de rechange faite par les consommateurs.

Un autre argument veut que, même dans le cas pur envisagé par Ramsey, des raisons d'intérêt public peuvent fort bien amener à rejeter la solution de la formation de prix efficaces. Une taxe de vente de type Ramsey pourrait être plus élevée sur les aliments et les produits de première nécessité que sur les produits de luxe, alors que la société pourrait fort bien rejeter cette structure fiscale pour des raisons d'équité.

Autre problème, la théorie de Ramsey présuppose que les coûts sont réduits au minimum et que la production est le plus efficace possible. Nous reconnaissons l'excellent rendement des compagnies ferroviaires canadiennes; elles établissent la norme utilisée pour mesurer le rendement des compagnies ferroviaires du monde entier. Cela dit, personne ne croit qu'il n'y ait plus de facteurs d'inefficacité à éliminer ou que le prix des facteurs de production soit toujours le plus bas possible (lorsqu'on compare les taux de salaire dans le secteur ferroviaire à ceux d'autres secteurs, on peut se demander si cette industrie éminemment syndiquée ne tire pas certaines rentes). L'implication est que les taux de rendement mesurés d'aujourd'hui ont peut-être atteint leur niveau maximum de rentabilité.

La thèse de Ramsey présente les coûts constants comme un ensemble commun de coûts qui doit être défrayé par l'ensemble du trafic. Il s'agit là d'une caractérisation utile pour démontrer la logique économique sous-jacente, mais, en fait, il existe une superposition complexe de catégories de coûts se rattachant à différents trafics, à différentes régions, etc. Le véritable problème de la tarification est beaucoup plus complexe que celui qui est illustré dans le modèle fondamental de Ramsey. L'implication est qu'il est possible que les majorations imposées à un secteur ou à une région soumis à une emprise commerciale soient « taxées » pour couvrir des frais généraux qui se rattachent en réalité à d'autres secteurs ou régions.

Bien sûr, les débats sur l'affectation des coûts qui peuvent en résulter sont légendaires. Mais il y a le principe fondamental que la différenciation de prix sans entraves est peut-être inopportune dans les cas où certains des frais généraux communs ne sont pas attribuables au trafic en question. Nous tenons à faire observer ici que le test des coûts indépendants (CI) est un moyen de régler cette question. Les coûts indépendants sont une estimation des coûts d'une compagnie ferroviaire efficace fictive susceptible d'entrer sur un marché avec la capacité de servir d'autres clients en même temps que l'expéditeur particulier faisant l'objet de ses prix, ainsi que d'obtenir les majorations de cette autre clientèle.

Enfin, la thèse de Ramsey présuppose qu'il est opportun de recouvrer l'intégralité des coûts qui se rattachent à la compagnie ou au secteur industriel. Un autre dilemme ou ensemble de questions dans le secteur des transports est qu'il n'existe pas de recouvrement intégral des coûts dans tous les modes de transport. Si le rail et la route peuvent se substituer l'un à l'autre et si le transport routier ne parvient pas à recouvrer intégralement ses coûts, cela veut-il dire que l'on doive tenter de recouvrer l'intégralité des coûts dans l'industrie ferroviaire? La réponse suboptimale simple est « pas forcément », mais la question de savoir qui doit supporter les coûts d'un manque à gagner se pose. Même si l'on décidait d'accorder une certaine forme de subvention aux utilisateurs du rail, ces coûts financiers doivent-ils être à la charge des actionnaires du secteur ferroviaire ou des contribuables en général? La question d'une imposition différentielle et de subventions différentielles est une question distincte qu'il faudra aborder ailleurs.

Notes

[1] Medicine Hat Rail Services Group, p. 6.
[2] Ramsey, F.P., *A Contribution to the Theory of Taxation,* Economic Journal 37, 1927.
[3] Boiteux, M., *Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire,* Econometrica 24:1, 1956.
[4] D.F. Bradford and W.J. Baumol, *Optimal Departures from Marginal Cost Pricing,* American Economic Review, juin 1970.

Note sur la mesure et la tenue des tarifs marchandises ferroviaires

Questions

Le Comité a posé la question suivante dans son *Rapport provisoire* :

> Les compagnies ferroviaires ont fait bénéficier les expéditeurs d'une grande partie de leurs gains de productivité, mais la situation peut varier considérablement selon les marchandises et les marchés. Y a-t-il des secteurs de marché particuliers qui n'ont pas bénéficié des gains de productivité des compagnies ferroviaires? (p. 13)

Les recettes par tonne-kilomètre (R/TK) ont traditionnellement été utilisées comme estimation des tarifs ferroviaire de marchandises. Les expéditeurs ont soulevé des préoccupations au sujet de l'utilisation des recettes par tonne-kilomètre comme mesure des tarifs marchandises. Ils sont d'avis que les recettes par tonne-kilomètre (R/TK) ne sont pas une mesure valable des tarifs marchandises et qu'utilisées comme moyenne globale, elles sont sans utilité pour les expéditeurs (en particulier les producteurs de marchandises en vrac tributaires du rail) qui pourraient pâtir de l'abus que les compagnies ferroviaires font de leur pouvoir sur le marché[1].

Sommaire des constatations

Indices de Transports Canada

Les indices des recettes par tonne-kilomètre établis par Transports Canada révèlent une stabilité ou une baisse des tarifs marchandises pour l'ensemble des principaux groupes de produits, à l'exception du grain, entre 1988 et 1999. Ces indices sont conçus de manière à éviter certains des problèmes statistiques qui se rattachent à l'utilisation des données brutes sur les R/TK comme mesure des tarifs marchandises.

- L'indice relatif au trafic global a baissé de 10 % en termes nominaux et de 26 % en termes réels entre 1988 et 1999. Les données brutes sur les R/TK indiquent le même résultat, ce qui incite à croire qu'il n'y a pas eu de changement significatif dans la composition globale du trafic ou les distances de transport.

- Entre 1988 et 1999, les indices ont baissé ou sont restés essentiellement stables pour tous les groupes de produits, à l'exception du grain (l'unique produit réglementé), avec d'importantes baisses relatives aux produits chimiques et pétroliers, le fer et l'acier.

- Il y a eu une baisse significative de l'indice des « autres produits en vrac » (qui englobent le charbon, la potasse, le minerai de fer et les minerais et concentrés de métaux non ferreux) entre 1995 et 1999, essentiellement à cause du charbon.

- Après avoir baissé de 7 % entre 1988 et 1995, l'indice relatif au grain a augmenté de 11 % entre 1995 et 1999. Cette augmentation reflète l'élimination des examens des coûts du transport du grain, et l'application d'un rajustement en fonction de l'inflation. Ce résultat exclut tout changement qui peut se rattacher au nouveau plafonnement des revenus.

Enquête auprès des expéditeurs

Des répondants à l'Enquête du Comité auprès des expéditeurs (47 % des usagers wagons complets intérieurs, 58 % des usagers de wagons complets transfrontaliers et 57 % des usagers des services intermodaux) ont vu augmenter leurs tarifs marchandises entre 1995 et 2000.

L'écart entre les résultats de l'enquête et les indices de Transports Canada pourrait s'expliquer par divers facteurs. Premièrement, l'échantillon était réduit. Deuxièmement, les données portent sur des périodes légèrement différentes : les résultats de l'enquête traduisent l'expérience des expéditeurs en l'an 2000, ce que les indices de Transports Canada ne font pas. Enfin, il se peut qu'un grand nombre de petits expéditeurs soient assujettis à des hausses de tarifs, mais que, dans l'ensemble, celles-ci soient neutralisées par la baisse des tarifs demandés pour le transport de volumes de marchandises plus importants.

Transfert des gains de productivité

Les preuves révèlent que les compagnies ferroviaires ont transféré une part importante (environ 40 %) de l'augmentation de la productivité globale des facteurs aux expéditeurs entre 1995 et 1999. Entre 1988 et 1999, elles leur ont transféré près de 75 % de l'augmentation de la productivité globale des facteurs. Ce transfert considérable suggère la présence d'une concurrence appréciable dans l'industrie du transport ferroviaire.

Tarifs marchandises ferroviaires

Indices des recettes par tonne-kilomètre de Transports Canada

Transports Canada a établi des indices des recettes moyennes par tonne-kilomètre pour les groupes de produits, selon les R/TK de chacun des produits appartenant au groupe et leur incidence sur les recettes. La méthode employée est décrite en annexe A, alors que les indices sont illustrés en annexe B à la fin de ce document.

En bref, les indices éliminent les biais statistiques qui peuvent survenir en raison des changements dans l'amalgame des produits ou la distance de transport. Par exemple, si le volume de trafic augmente suffisamment pour un produit comme le charbon, dont les R/TK sont relativement basses, il se peut que la moyenne globale des R/TK baisse à cause du changement d'amalgame, même si les R/TK de chaque produit restent constantes.

Selon les deux mesures (le montant brut non pondéré des R/TK et l'indice de Transports Canada), on peut affirmer que les tarifs marchandises moyens globaux en 1999 ont été inférieurs de 10 % à ce qu'ils étaient en 1988. Lorsqu'on les rajuste pour tenir compte de l'inflation en utilisant l'indice du produit intérieur brut, ces tarifs affichent alors une baisse de 26 % depuis 1988.

Transports Canada a constaté des écarts importants selon les groupes de produits. La figure 1 illustre les fluctuations de la moyenne des R/TK de divers groupes de produits. L'année de référence 1988, qui a été une année record dans le cycle économique, correspond à l'adoption de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, qui a introduit le régime des contrats confidentiels dans l'établissement des tarifs marchandises. Les années 1995-1999 sont la période de la *Loi sur les transports au Canada* pour laquelle on dispose de données.

Figure 1

Groupe de produits	% de fluctuation dans les indices R/TK de Transports Canada		
	1988-1995	1995-1999	1988-1999
Grain	-7	11	4
Autres produits agricoles	-4	2	-3
Produits forestiers (primaires et secondaires)	-7	2	-5
Autres produits en vrac (minerais et concentrés de cuivre ou nickel, charbon)	0	-24	-24
Produits chimiques et pétroliers	-7	-11	-17
Matériaux de construction (pierre, sable, ciment, gypse)	-2	-3	-5
Fer et acier	-12	-2	-14
Métaux non ferreux	2	0	2
Autres (produits intermodaux, automobiles, autres produits manufacturés)	11	-11	-1
Ensemble de tous les produits	-4	-7	-10

Source : Transports Canada.

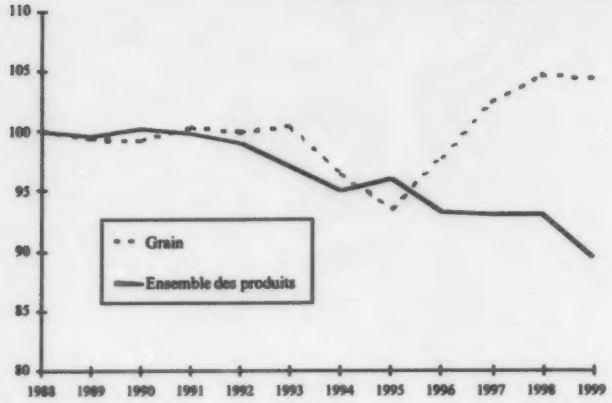
Sur toute la période, les indices ont baissé ou ont été stables pour tous les groupes de produits, à l'exception du grain. Il y a eu des baisses importantes pour les produits chimiques et pétroliers et pour le fer et l'acier. Il y a également eu une baisse importante pendant les années 1995-1999 dans la catégorie des « autres produits en vrac », essentiellement à cause du charbon.

Il s'agit là de changements globaux. Par exemple, le groupe des « autres produits agricoles » comprend près de 90 produits distincts, qui vont des viandes et des légumes au bétail, aux aliments du bétail et à la tourbe; la catégorie « produits forestiers » englobe toutes sortes de produits qui vont des grumes aux produits de papier; et la catégorie « autres » comporte plus de 50 produits différents, pour la plupart des produits finis, notamment des produits automobiles et intermodaux.

L'indice relatif au grain est présenté dans la figure 2, parallèlement à l'indice de tous les produits. L'écart qui sépare l'indice relatif au grain et la moyenne de tous les produits depuis 1995 est flagrant. Pendant toute la période, les R/TK ont augmenté de 4 % dans le cas du grain. La hausse a été de 11 % pendant les années 1995-1999. Les résultats excluent tout changement qui peut se rattacher au nouveau plafonnement des revenus.

Figure 2

Indices de Transports Canada — R/TK des compagnies ferroviaires pour le grain et tous les autres produits
1988 = 100 (dollars courants)



L'un des principaux facteurs qui expliquent les fluctuations de l'indice des R/TK du grain (y compris les oléagineux) est la réglementation des tarifs marchandises qui s'appliquait au grain d'exportation durant la période. L'examen des coûts réalisé par l'Office des transports du Canada (OTC) en 1994 se reflète dans les baisses de 1994 et 1995. L'abolition de cet examen par l'OTC et l'ajustement des tarifs selon l'inflation se reflètent dans les hausses survenues après 1995.

Résultats de l'Enquête

Les expéditeurs qui ont répondu à l'enquête du Comité ont été priés d'indiquer au début de 2001 dans quelle mesure leurs coûts unitaires de transport ferroviaire (transport en wagon complet et transport intermodal, intérieur et transfrontalier) avaient varié de 1995 à 2000 pour des services comparables.

Parmi les 120 expéditeurs qui ont déclaré avoir expédié des marchandises par train, 94 ont dit avoir utilisé des wagons complets et 60, des services ferroviaires intermodaux. Soixante et un pour cent des usagers de wagons complets intérieurs et 70 % des usagers de wagons complets transfrontaliers ont répondu à la question sur les tarifs, contre respectivement 62 % et 45 % des usagers des services intermodaux intérieurs et transfrontaliers.

Sur ceux qui ont répondu à la question, 47 % des usagers de wagons complets intérieurs et 58 % des usagers de wagons complets transfrontaliers ont signalé une hausse des tarifs.

Environ 57 % des usagers des services intermodaux ont signalé une hausse. Les résultats sont illustrés dans la figure 3.

Figure 3

Comparaison entre les tarifs marchandises de 2000 et ceux de 1995

	Hausse	Pas de chang.	Baisse.	Sans réponse	Total
Services Intermodaux					
Intérieurs	35%	10%	17%	38%	100%
Canada-É.-U./Mexique	25%	13%	7%	55%	100%
Transport en wgon complet	29%	11%	22%	39%	100%
Intérieur					
Canada-É.-U./Mexique	41%	11%	18%	30%	100%

Les expéditeurs de wagons complets intérieurs qui ont signalé une hausse des tarifs ont ajouté que cette hausse avait été minime, de l'ordre de 1 à 10 %. Lorsqu'on sait que l'indice du PIB a augmenté de 8,4 % durant cette période, on peut affirmer qu'il y a eu très peu de hausse en termes réels.

Les résultats peuvent être compilés par secteur d'activité. Par exemple, dans le secteur des produits forestiers, 31 % des expéditeurs de wagons complets intérieurs qui ont répondu à la question ont affirmé avoir connu une hausse des tarifs, alors que 46 % ont signalé une baisse. Par opposition, 64 % des expéditeurs du secteur manufacturier lourd (véhicules automobiles, acier) ont déclaré une hausse et 27 % une baisse. Ces résultats reposent néanmoins sur un nombre restreint de répondants.

La taille réduite de l'échantillon explique sans doute le biais des réponses. De plus, un grand nombre d'expéditeurs n'ont pas répondu à la question sur les tarifs, et il se peut que leur expérience à ce sujet ne reflète pas celle des répondants. Il est également possible que les expéditeurs aient réagi à l'annonce que la CFCP a faite en novembre 2000 d'une hausse des tarifs de 4 % et d'un supplément carburant de 3 %, qui devaient entrer en vigueur en décembre 2000. Le CN avait lui aussi annoncé son intention d'imposer un supplément carburant. Il se peut donc que les expéditeurs aient anticipé l'incidence de ces annonces, même si celle-ci ne s'est sans doute pas reflétée dans les tarifs contractuels payés au moment où l'enquête a été menée.

En dépit de ces limites, les résultats sont étayés par d'autres sondages. Une question légèrement différente d'un sondage réalisé en 1999 par la firme COMPAS inc. pour le compte de la Ligue canadienne de transport industriel avait donné des résultats généraux analogues. On avait alors demandé aux expéditeurs s'ils avaient profité, sous forme d'une baisse des tarifs, des économies réalisées par l'industrie du transport ferroviaire. Parmi

ceux qui avaient répondu à cette question, les avis étaient répartis presqu'également entre le oui et le non[2].

Comparaison des résultats de l'Enquête et des indices de Transports Canada

Les résultats de l'enquête révèlent que plus de 50 % des expéditeurs ont vu augmenter leurs tarifs marchandises au cours des cinq années qui se sont écoulées entre 1995 et 2000. Par opposition, pendant les années 1995-1999, on a constaté une baisse globale d'environ 6,7 % de l'indice des R/TK, les fluctuations annuelles étant illustrées dans la figure 4.

Figure 4

1996-1995	1997-1996	1998-1997	1999-1998
-2,9 %	-0,2 %	0,0 %	-3,7 %

Le groupe des « autres produits en vrac », en particulier le charbon, est la principale cause de cette baisse globale. De fait, durant la période de trois ans qui a suivi 1996, il y a eu de faibles variations positives et négatives pour tous les groupes de produits, à l'exception du grain et des autres produits en vrac.

Autres preuves sur les tarifs marchandises

Indice des tarifs marchandises

Une autre façon de mesurer les fluctuations des tarifs marchandises consiste à établir un indice comme on établit un indice des prix de production ou des prix à la consommation. C'est ce qui se fait aux États-Unis, où l'indice des prix de production (IPP) des compagnies ferroviaires est établi par le Bureau of Labor Statistics. L'IPP du Canada, établi par Statistique Canada, n'englobe pas les services de transport.

L'IPP des compagnies ferroviaires est l'un des nombreux indices établis pour fixer l'IPP global pour l'économie américaine. À l'instar des autres indices de prix, l'IPP des « compagnies ferroviaires qui assurent des transports de ligne » repose sur un ensemble de services qui demeure constant dans le temps.

L'indice a augmenté durant les années 1980-1999, alors que les R/TK ont régressé; cela a été mentionné par les expéditeurs comme preuve de l'échec de la mesure des R/TK[3]. En revanche, la valeur de l'IPP est limitée par la façon dont il est établi aux États-Unis :

- L'indice comprend les taux tarifaires et les taux contractuels, de sorte qu'il ne reflète sans doute ni les tarifs réels payés ni les permutations qui surviennent entre les taux

tarifaires et les taux contractuels. Les renseignements sur les types de taux utilisés sont jugés confidentiels et ne sont pas divulgués. Selon le Bureau, « le prix que l'on préfère percevoir est le prix contractuel ». Toutefois, « il se peut que l'on se heurte à des problèmes lorsqu'on essaie d'obtenir les véritables prix contractuels »[4].

- L'ensemble de services englobe les services ferroviaires voyageurs interurbains. Même si ceux-ci ne représentent que 4 % des recettes, l'augmentation des tarifs voyageurs en 1998 et 1999 a contribué à une hausse globale de l'indice, tandis que le prix des expéditions « autres que celles de semi-remorques sur wagon plat » a chuté[5].

Données sur les expéditions par chemin de fer

De nombreux petits expéditeurs ont beau avoir connu une hausse des tarifs marchandises, dans l'ensemble, celle-ci a été neutralisée par la baisse des tarifs demandés pour le transport de volumes plus importants. Un changement du rapport entre les expéditions de faibles volumes et de gros volumes pourrait en outre expliquer la baisse globale des tarifs marchandises en dépit des hausses signalées par les expéditeurs de faibles volumes. Pour le déterminer, il faudra analyser les registres d'expédition des mêmes produits et des mêmes marchés origine/destination dans le temps.

Partage des gains de productivité des compagnies ferroviaires

Les éléments d'information suivants, y compris les figures 5, 6 et 7, se fondent sur des données combinées du CN et du CFCP qui ont été fournies par Transports Canada (voir la figure 8).

Pour déterminer dans quelle mesure les compagnies ferroviaires ont fait profiter les expéditeurs de leurs gains de productivité, on compare les changements de productivité aux fluctuations des prix touchés au titre des sorties et des prix payés au titre des entrées[6]. L'évolution globale des prix (EGP) peut se définir comme le rapport entre l'indice des prix des entrées et l'indice des prix des sorties. L'écart entre l'EGP et l'indice de productivité globale des facteurs (PGF) indique l'ampleur des gains de productivité transférés aux expéditeurs.

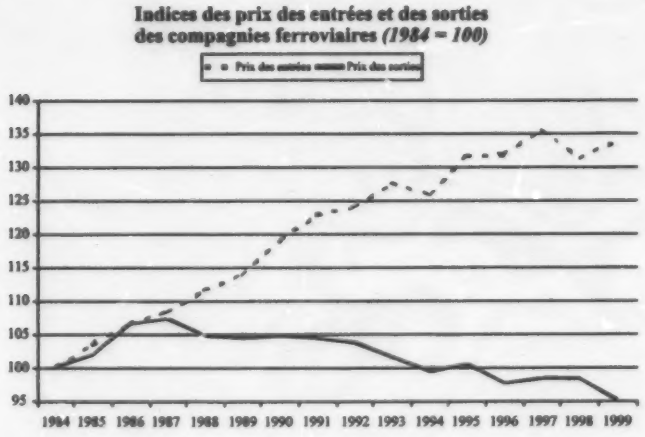
L'EGP permet de suivre la hausse des prix des entrées payés par rapport aux prix touchés par les compagnies de chemin de fer au titre de leurs sorties. S'il n'y a pas de gains de productivité, les prix des sorties doivent augmenter en moyenne pour correspondre à la hausse des prix des entrées payés. Le gain de productivité permet aux entreprises d'absorber la hausse des prix des entrées sans la répercuter sur les clients. Le suivi de l'EGP par rapport à la PGF révèle une hausse de la productivité et indique dans quelle mesure les expéditeurs ont profité des gains de productivité des compagnies ferroviaires.

Le transfert des gains de productivité est un chiffre moyen global. L'effet de l'amélioration de la productivité peut varier selon les expéditeurs; certains peuvent n'en sentir aucun et d'autres, bénéficier d'une part plus importante des gains de productivité.

Résultats, 1988-1995 et 1995-1999

La figure 5 démontre qu'au cours de la période 1988-1995, les prix des entrées ont augmenté en moyenne de 2,4 % par année. Les prix des sorties, mesurés par le même indice des recettes par tonne-kilomètre mentionné plus haut, ont chuté durant la période. Si l'on associe cela à la hausse des prix des entrées, on obtient une croissance annuelle moyenne de l'EGP de 3,0 %. Cela veut dire que les prix touchés par les compagnies ferroviaires ont régressé en moyenne de 3,0 % par année relativement aux prix qu'elles ont dû payer leurs entrées. Cela se traduit normalement par de sérieuses pertes financières, à moins qu'il n'y ait des gains de productivité pour neutraliser la baisse possible des recettes.

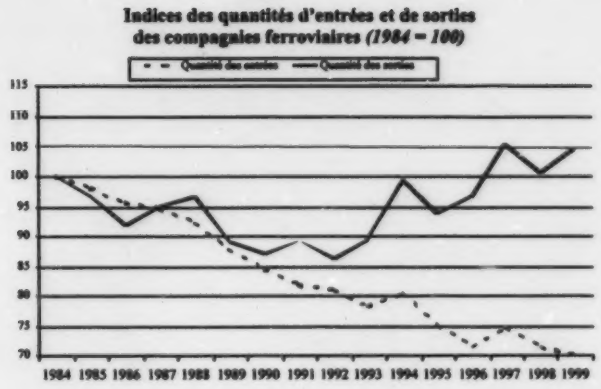
Figure 5



À la fin des années 1980 et au début des années 1990, les quantités d'entrées ont baissé plus rapidement que les quantités de sorties (voir la figure 6), de sorte qu'il y a eu une croissance de la productivité, même si elle a été relativement lente. La productivité a commencé à augmenter après 1992, tandis que la production s'accélérait après la récession.

Néanmoins, l'EGP a augmenté plus vite que la PGF entre 1988 et 1995, et les compagnies ferroviaires se sont affaiblies sur le plan financier. Les coûts augmentaient et les tarifs marchandises ne suivaient pas[7]. »

Figure 6



Entre 1995 et 1999, les hausses des prix des entrées ont ralenti pour les compagnies ferroviaires, n'augmentant que de 0,4 % par an. La tendance à la baisse s'est poursuivie dans la quantité des entrées utilisées, la *Loi sur les transports au Canada* adoptée en 1996 contribuant à cette tendance en donnant tout le loisir aux compagnies ferroviaires de réduire leurs entrées. En même temps, on a vu rapidement augmenter la production de ces compagnies pendant cette période de forte croissance économique, de sorte que les gains de productivité annuels moyens se sont chiffrés à 4,6 % (voir la figure 7).

Figure 7

Ainsi, après 1996, l'indice de la PGF a dépassé l'indice de l'EGP et contribué à la vigueur financière des compagnies ferroviaires. Même si les prix des sorties (tarifs marchandises) ont continué de chuter, les coûts unitaires ont baissé encore plus vite et la rentabilité s'est améliorée.

Partage des gains de productivité

Entre 1995 et 1999, la hausse totale de la PGF s'est chiffrée à presque 20 %, tandis que l'EGP augmentait d'environ 8 %, ce qui porte à croire qu'à partir de 1995, les compagnies ferroviaires ont réussi à conserver 60 % de leurs gains de productivité et d'en transférer 40 % aux expéditeurs.

Pendant les années 1988-1999, la PGF a augmenté de 43 % et l'EGP, de 32 % , ce qui révèle qu'environ 25 % des gains de productivité ont pu être conservés par les compagnies ferroviaire et 75 % transférés aux expéditeurs. Il faut signaler qu'avant le milieu des années 1990, l'EGP dépassait la PGF et que la situation financière des compagnies ferroviaires s'affaiblissait; les prix de l'industrie du transport ferroviaire chutaient plus rapidement que les gains de productivité.

Figure 8

Données combinées du CN et du CFCP sur la productivité

	Prix des entrées	Prix des sorties	Evolution globale des prix	Productivité globale des facteurs	Quantité des entrées	Quantité des sorties
1984	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1985	103,5	101,8	101,6	98,6	98,0	96,6
1986	106,6	106,6	100,0	96,1	95,6	91,8
1987	108,3	107,2	101,0	100,3	94,8	95,1
1988	111,5	104,7	106,5	104,8	92,3	96,7
1989	113,8	104,3	109,2	101,4	87,8	89,0
1990	119,1	104,8	113,7	102,9	84,4	86,9
1991	122,8	104,4	117,6	109,1	81,8	89,2
1992	123,9	103,5	119,7	106,6	80,9	86,3
1993	127,5	101,5	125,6	114,6	78,2	89,6
1994	125,8	99,4	126,6	123,5	80,5	99,5
1995	131,5	100,4	131,0	124,8	75,1	93,8
1996	131,7	97,5	135,1	135,0	71,6	96,6
1997	135,4	98,4	137,6	141,6	74,5	105,5
1998	131,1	98,4	133,2	140,6	71,5	100,5
1999	133,8	95,0	140,8	149,4	70,0	104,6
Augm. annuelle moyenne en %						
1988-1995	2,4 %	-0,6 %	3,0 %	2,5 %	-2,9 %	-0,4 %
1995-1999	0,4 %	-1,4 %	1,8 %	4,6 %	-1,8 %	2,8 %
Augmentation globale en %						
1988-1995	17,9 %	-4,1 %	29,9 %	19,1 %	-18,6 %	-3,0 %
1995-1999	1,7 %	-5,4 %	7,5 %	19,7 %	-6,8 %	11,6 %

Annexe A

Méthode de calcul des indices de tarifs marchandises de Transports Canada

Pour mesurer le prix moyen que les compagnies ferroviaires touchent pour leurs services, on prend les recettes par tonne-kilomètre (R/TK). Comme le soulignent les expéditeurs, ces recettes unitaires ont des limites à titre de mesure des tarifs marchandises moyens, car elles dépendent des variations qui surviennent dans l'amalgame ou la proportion du trafic à fort rendement et du trafic à faible rendement et les distances de transport, ainsi que d'autres facteurs.

Par exemple, si le volume d'un produit comme le charbon, dont les R/TK sont relativement basses, a suffisamment augmenté, la moyenne globale des R/TK a pu baisser à cause du changement d'amalgame, même si les R/TK de chaque produit sont restées constantes.

On se heurte aux mêmes problèmes lorsqu'on utilise la moyenne des R/TK d'un groupe particulier de produits, au sein duquel des produits à rendement élevé ou faible peuvent avoir des taux de croissance différents et connaître des variations dans leurs distances de transport.

Pour contourner ces problèmes de mesure, Transports Canada a conçu et maintenu des indices des prix ferroviaires qui tiennent compte de l'importance relative de l'amalgame des produits et de la distance parcourue. Ces indices pondérés sont calculés à l'aide de la méthode de Tornqvist[8].

Pour chaque produit et période, le Ministère calcule les facteurs de pondération des recettes que les compagnies ferroviaires ont tirées d'un produit et du trafic régional par rapport à leurs recettes totales.

Pour déterminer l'évolution d'un indice des prix d'une année à l'autre, l'indice Tornqvist utilise une moyenne des facteurs de pondération des deux années. On a donc estimé les R/TK et les facteurs de pondération pour chacun des 320 produits, de même que pour les principaux groupes de produits, comme les grains, les produits forestiers et les produits chimiques et pétroliers. Le Canada a été subdivisé en cinq régions : l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les Prairies et le Pacifique.

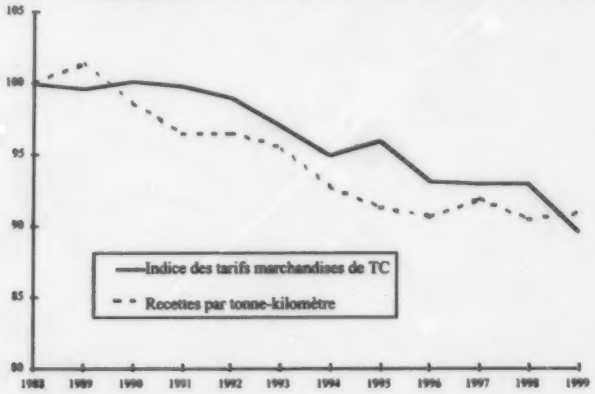
L'indice pondéré de Transports Canada donne des résultats analogues à l'indice non pondéré ou brut des R/TK. Cela n'a rien d'inattendu s'il n'y a pas de changement significatif dans l'amalgame des produits transportés par les compagnies ferroviaires ou dans la distance de transport moyenne.

La figure 9 compare les R/TK non pondérées à l'indice de Transports Canada pour l'ensemble du trafic. Selon les deux mesures, la moyenne globale des tarifs marchandises

en 1999 a été inférieure de 10 % à ce qu'elle était en 1988. Ces tarifs sont nominaux, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas rajustés en fonction de l'inflation.

Figure 9

Prix moyens des compagnies de chemin de fer 1988 = 100 ($ courants)



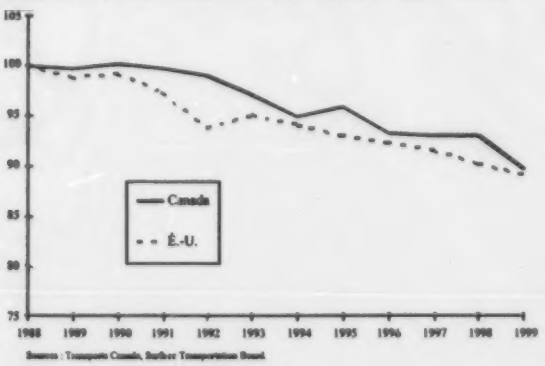
Source : Transports Canada.

Lorsque les deux indices sont rajustés en fonction de l'inflation à l'aide de l'indice du PIB, on s'aperçoit qu'ils ont baissé de 26 % depuis 1988.

Les prix des compagnies ferroviaires américaines ont également baissé d'environ 10 % en termes nominaux entre 1988 et 1999 (figure 10). Le Surface Transportation Board utilise la même méthode que Transports Canada pour calculer un taux moyen pondéré. Celui-ci sert à « déterminer si les baisses des tarifs signalées par l'AAR étaient réelles ou s'il s'agit d'une illusion statistique résultant d'une tendance à transporter relativement plus de trafic générant de faibles recettes par tonne-mille. Le fait d'utiliser l'indice Tornqvist [...] élimine le biais résultant de ces types de changements dans l'amalgame de marchandises »[9].

Figure 10

Indices des prix ferroviaires au Canada et aux Etats-Unis 1988 = 100 ($ courants)



Annexe B

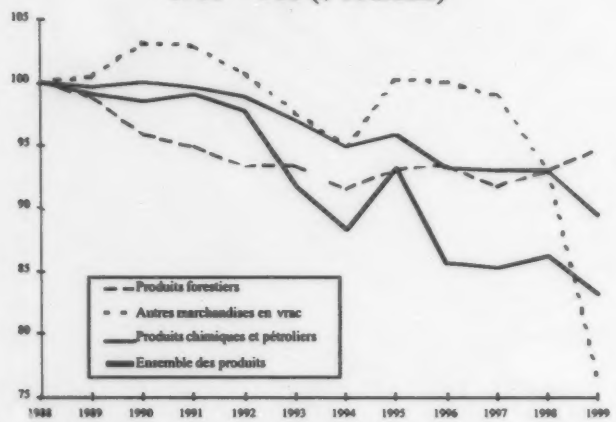
Indices des prix des compagnies ferroviaires

Les figures 11, 12 et 13 illustrent les changements dans les indices des prix des compagnies ferroviaires pour divers groupes de produits pendant la période 1988-1999.

Figure 11

Indices des prix des compagnies ferroviaires pour les produits forestiers, les produits en vrac, les produits chimiques et pétroliers, et pour l'ensemble des produits

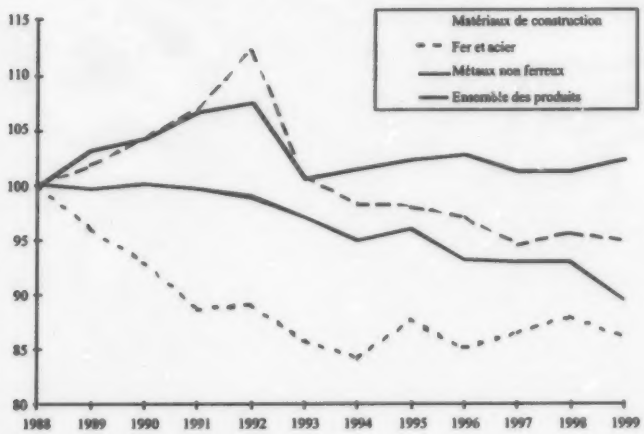
1988 = 100 ($ courants)



Source : Transports Canada

Figure 12

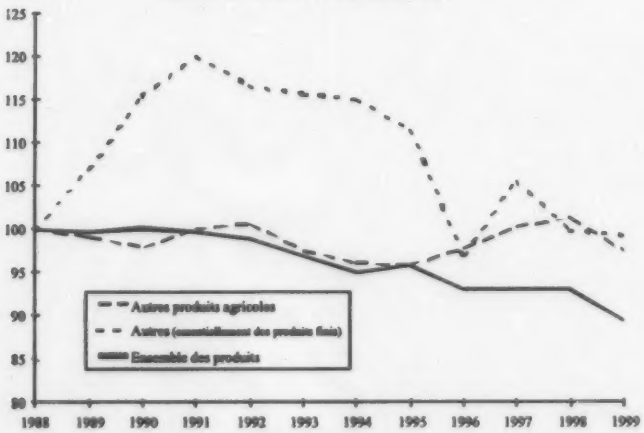
Indices des prix des compagnies ferroviaires pour les matériaux de construction, le fer et l'acier, les métaux non ferreux, et pour l'ensemble des produits
***1988 = 100* ($ courants)**



Source : Transports Canada

Figure 13

Indices des prix des compagnies ferroviaires pour les autres produits agricoles et persistants (essentiellement des produits finis), et pour l'ensemble des produits
***1998 = 100* ($ courants)**



Source : Transports Canada.

Notes

[1] Harvey A. Levine, *A Response to the Interim Report: Competitive Rail Access Undertaken by Canada Transportation Act Review Panel*, p. 3-5.
[2] Canadian Transportation & Logistics, février 2000 (www.ctl.ca)
[3] Harvey A. Levine, *A Response to the Interim Report: Competitive Rail Access Undertaken by Canada Transportation Act Review Panel*, p. 4
[4] Bureau of Labor Statistics, *Industry Synopsis: SIC 4011 – Railroads, Line-Haul Operating*, p. 13-14.
[5] Bureau of Labor Statistics, *Monthly Labor Review*, août 2000, p. 22.
[6] W.G. Waters II et Michael W. Tretheway, « Comparing Total Factor Productivity and Price Performance », dans *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 33, partie 2, p. 209-220.
[7] Waters et Tretheway, *ouvr. cité*, p. 218.
[8] Transports Canada, *Les transports au Canada*, rapports annuels des années 1996-1999. Voir également V. Wei, *Rail Price Indices, Canadian Class 1 Railways*, Analyse économique, Transports Canada, juin 1992.
[9] Surface Transportation Board des États-Unis, Office of Economics, Environmental Analysis, and Administration, *Rail Rates Continue Multi-Year Decline*, décembre 2000.

EXAMEN DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

CANADA TRANSPORTATION ACT REVIEW

Enquête auprès des expéditeurs

Questionnaire

| Version texte | Version PDF |

Sommaire des résultats

| Version texte | Version PDF |

Examen de la Loi sur les transports au Canada

Canada

Canada Transportation Act Review

PROTÉGÉ UNE FOIS REMPLI

Enquête auprès des expéditeurs

pour

Examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Questionnaire

Le questionnaire se trouve au site Web de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* au

www.examenltc-reviewcta.gc.ca

Veuillez le remplir à cet endroit, si possible.

Canada

Bienvenue à l'**Enquête auprès des expéditeurs** effectuée dans le cadre de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada*.

Les renseignements que vous nous communiquerez sur votre expérience de la disponibilité, de l'usage, du coût et de la qualité des services de transport contribueront à l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC).

Nous vous serions très reconnaissants de remplir le questionnaire. Nous avons reçu l'appui de nombreuses associations d'expéditeurs, dont les suivantes:

- ***Association canadienne de la distribution de fruits et légumes***
- ***Association canadienne de transport industriel***
- ***Association canadienne des fabricants de produits chimiques***
- ***Association canadienne des importateurs et exportateurs***
- ***Association canadienne des minoteries de farine de blé***
- ***Association canadienne des pâtes et papiers***
- ***Association canadienne du contreplaqué***
- ***Association canadienne du gaz propane inc.***
- ***Association charbonnière canadienne***
- ***Association des fabricants de pièces d'automobile du Canada***
- ***Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada***
- ***Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec***
- ***Association des manufacturiers de produits alimentaires du Québec***
- ***Association minière du Canada***
- ***Association québécoise de la distribution de fruits et légumes***
- ***"Canadian Shippers' Council"***
- ***"Coast Forest and Lumber Association"***
- ***"Council of Forest Industries"***
- ***"Inland Terminal Association of Canada"***
- ***Institut canadien des engrais***
- ***Institut canadien des produits pétroliers***
- ***"Interior Lumber Manufacturers' Association"***
- ***"Western Canadian Shippers' Coalition"***
- ***"Western Grain Elevator Association"***

Les rapports découlant de l'enquête ne contiendront que des renseignements globaux et les réponses des entreprises ne seront pas divulguées individuellement. Les renseignements confidentiels seront protégés conformément aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pour toute question, veuillez vous adresser à :

Examen de la *Loi sur les transports au Canada*
C.P. 1118, Succursale B
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Téléphone : (613) 993-4743
Télécopieur : (613) 993-7837
Courriel : **sondage@reviewcta-examenltc.gc.ca**

Pour de plus amples renseignements, veuillez visiter notre site Web à
www.examenltc-reviewcta.gc.ca

Veuillez remplir la partie 1, puis les parties sur le transport ferroviaire, le camionnage, le transport maritime et le fret aérien seulement si elles s'appliquent aux activités de transport de votre entreprise.

Partie 1 – Généralités

Nom ( ) M. ( ) Mme ( ) Mlle		**Titre**
Nom de l'entreprise		
Adresse		
Ville	**Province/Territoire**	**Code postal**
Téléphone ( )	**Télécopieur ( )**	
Courriel		

1.1 Combien d'employés votre entreprise compte-t-elle dans ses activités canadiennes?

(« NSP/SO » signifie dans ce questionnaire « ne sais pas » ou « sans objet »)

___ 1-49 ___ 50-99 ___ 100-199 ___ 200-499 ___ 500-999 ___ 1 000-9 999 ___ + 10 000 ___ NSP

1.2 Quels sont les secteurs industriels auxquels votre entreprise participe? ***(Veuillez cocher toutes les cases pertinentes***

___ Agriculture et services connexes
___ Mines, carrières extraction pétrolière
___ Produits alimentaires
___ Boissons
___ Produits de caoutchouc
___ Produits plastiques
___ Cuir et produits connexes
___ Textiles de base et produits textiles
___ Produits vestimentaires
___ Bois
___ Meubles et accessoires
___ Papier et produits connexes
___ Imprimerie, édition et industries connexes
___ Métaux de première fusion
___ Produits métalliques ouvrés
___ Machinerie
___ Équipement de transport
___ Produits électriques et électroniques
___ Produits non métalliques
___ Produits raffinés du pétrole et du charbon
___ Produits chimiques
___ Commerce de gros
___ Commerce de détail
___ Autre : _____ (Précisez)

1.3 Veuillez indiquer le nombre d'installations de production, de distribution ou de vente de détail exploitées par votre entreprise en 2000 :

Endroit	Nombre
Terre-Neuve	
Île-du-Prince-Édouard	
Nouvelle-Écosse	
Nouveau-Brunswick	
Québec	
Ontario	
Manitoba	
Saskatchewan	

Endroit	Nombre
Alberta	
Colombie-Britannique	
Yukon	
Territoires du Nord-Ouest	
Nunavut	
États-Unis	
Mexique	
Autres pays	

1.4 Pour les expéditions de votre entreprise en 2000, veuillez indiquer les services de transport* utilisés et leur contribution à votre trafic total :

(La somme des nombres de ce tableau doit égaler 100 %)

Services de transport	Utilisé	Non utilisé	NSP/ SO	1 – 10%	11 – 20%	21 – 30%	31 – 40%	41 – 50%	51 – 60%	61 – 70%	71 – 80%	81 – 90%	91 – 100 %
Rail — intermodal													
Rail —wagon complet													
Camion — charge complète (CC)													
Camion — charge partielle (CP)													
Courrier/petits colis													
Maritime — conteneurs													
Maritime — autres marchandises diverses													
Maritime — vrac													
Fret aérien													
Autre : (Précisez : _____)													

* Glossaire ci-joint

1.5 Depuis 1995, comment l'utilisation des services de transport par votre entreprise a-t-elle changé, par mode? Veuillez indiquer les changements (s'il y a lieu) et leur importance :

Services de transport	Hausse	Baisse	Aucun changement	NSP/ SO	1-10%	11-20%	21-30%	31-50%	51-100%	+ 100%
Rail — intermodal										
Rail — wagon complet										
Camion — CC										
Camion — CP										
Courrier/petits colis										
Maritime — conteneurs										
Maritime — autres marchandises diverses										
Maritime — vrac										
Fret aérien										

1.6 Veuillez indiquer la facture de fret annuelle de votre entreprise pour l'ensemble des services de transport achetés et pour chacun des services modaux que vous utilisez :

	Moins de 200 000 $	200 000 $ - 999 999 $	1 000 000 $- 9 999 999 $	10 000 000 $- 99 999 999 $	+100 000 000 $
Facture de fret totale					
Rail — intermodal					
Rail — wagon complet					
Camion — CC					
Camion — CP					
Courrier/petits colis					
Maritime — conteneurs					
Maritime — autres marchandises diverses					
Maritime — vrac					
Fret aérien					

1.7 Veuillez indiquer le pourcentage approximatif par marché pour chaque mode utilisé en l'an 2000 (p.ex. l'acheminement par camion pourrait être de 60 % au Canada et de 40 % entre le Canada et les États-Unis.)

Services de transport	Intérieur	Canada-États-Unis	Canada-Mexique	Autre international	Total
Rail — intermodal	_____%	_____%	_____%	_____%	100%
Rail — wagon complet	_____%	_____%	_____%	_____%	100%
Camion — CC	_____%	_____%	_____%	_____%	100%
Camion — CP	_____%	_____%	_____%	_____%	100%
Courrier/petits colis	_____%	_____%	_____%	_____%	100%
Maritime — conteneurs	_____%	_____%	_____%	_____%	100%
Maritime — autres marchandises diverses	_____%	_____%	_____%	_____%	100%
Maritime — vrac	_____%	_____%	_____%	_____%	100%
Fret aérien	_____%	_____%	_____%	_____%	100%

1.8 Comment votre entreprise a-t-elle conclu ses arrangements relatifs au transport pour l'an 2000? Veuillez indiquer le pourcentage approximatif des expéditions par marché.

	Ententes directes avec les transporteurs	Arrangements par le truchement d'intermédiaires	Total	NSP/SO
Intérieur	_____%	_____%	100%	
Canada - États-Unis	_____%	_____%	100%	
Canada-Mexique	_____%	_____%	100%	
Autre-international	_____%	_____%	100%	

1.9 Comment les volumes expédiés par votre entreprise ont-ils changé depuis 1995? Indiquez, par marché, les changements (s'il y a lieu) et leur ampleur en utilisant les catégories de pourcentage indiquées :

	Hausse	Baisse	Aucun changement	NSP/ SO	1-10%	11-20%	21-30%	31-50%	51-100%	+ 100%
Intérieur										
Canada-États-Unis										
Canada-Mexique										
Autre-international										

1.10 Depuis 1995, votre entreprise a-t-elle modifié son choix de mode de transport pour une partie de ses expéditions et, si oui, quelle a été la raison principale du changement?

Type de changement	Changement de mode			Raison principale du changement			
	Oui	Non	NSP/ SO	Changement des conditions du marché	Prix/ Tarifs	Conditions générales (sauf tarif)	Autre (Précisez)
Camion→rail wagon complet (WC)							
Camion→rail RSWP*							
Camion→rail CSWP*							
Rail-WC→camion							
Rail-RSWP→camion							
Rail-CSWP→camion							
Rail→maritime							
Maritime→rail							
CC → CP							
CC/CP → Courrier/petits colis							
Autre : _____							

* RSWP = Remorque sur wagon plat CSWP = Conteneur sur wagon plat

1.11 Veuillez indiquer l'utilisation que votre entreprise fait du commerce électronique :

(Cochez toutes les réponses pertinentes)

Type de transaction	Type de technologie utilisée ou prévue						Permet à votre entreprise d'appliquer de nouvelles stratégies de distribution requises?	
	Échange de données informatisé (EDI)			Internet				
	Utilisé	Prévu	NSP/ SO	Utilisé	Prévu	NSP/SO	Oui	Non
• avec les fournisseurs de produits et de matériel								
• avec les fournisseurs de service de transport								
• au sein de votre entreprise								
• avec les clients commerciaux								
• avec les consommateurs finals								
• avec le gouvernement								

1.12 Les fournisseurs de services de transport visés par votre commerce électronique (utilisation réelle ou prévue) se trouvent dans quel mode?

(Cochez toutes les réponses pertinentes)

___ rail ___ camionnage ___ courrier / petits colis ___ marine ___ air

1.13 Votre entreprise a-t-elle recours aux services suivants pour répondre à ses besoins de transport?

	Oui?	**Non?**	**Prévoit-elle le faire?**	**À l'étude?**	**NSP/SO**
Entreprise de logistique indépendante					
Rail					
Camionnage					
Courrier/petits colis					
Transport maritime					
Transport aérien					
Transport ou échange de fret					
Rail					
Camionnage					
Courrier/petits colis					
Transport maritime					
Transport aérien					

Partie 2 - Services de transport ferroviaire

Si vous avez coché rail-intermodal ou rail-wagon complet à la question 1.4, veuillez répondre à toutes les questions pertinentes de cette partie.
Si votre entreprise n'utilise pas de services de transport ferroviaire, passez à la question 3.1

2.1 Veuillez remplir pour chaque province ou territoire :

Province ou Territoires	1 Indiquez le nombre de vos installations de production, de distribution ou de détail ayant un accès direct au chemin de fer	2 Indiquez le nombre de vos installations ayant un accès direct aux grandes lignes des deux principales compagnies ferroviaires du Canada	3 Parmi les installations recensées à la colonne 1, combien ont un accès direct aux lignes d'une seule compagnie ferroviaire?	4 Parmi les installations recensées à la colonne 3, combien sont à 30 km d'un lieu de correspondance avec une ou des compagnies ferroviaires concurrentes?
Nouvelle-Écosse				
Nouveau-Brunswick				
Québec				
Ontario				
Manitoba				
Saskatchewan				
Alberta				
Colombie-Britannique				
Territoires				

2.2 Veuillez indiquer si dans vos négociations avec les compagnies ferroviaires canadiennes ces cinq dernières années, vous avez utilisé la possibilité de manoeuvres interréseaux comme outil de négociation:

____ Oui ____ Non ____ Aucune négociation ces cinq dernières années

2.3 Si, en 2000, des wagons de votre entreprise ont fait l'objet de manoeuvres interréseaux, veuillez en indiquer le nombre dans chaque province:

	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
Nombre de wagons								

2.4 **Au cours des** cinq dernières années (depuis 1995), comment la qualité globale du service ferroviaire canadien offert à votre entreprise a-t-elle évolué?

__ Amélioration importante __ Faible amélioration __ Aucun changement __ Faible détérioration __ Détérioration importante

2.5 Veuillez évaluer le service que votre entreprise a reçu des transporteurs ferroviaires canadiens à l'aide des facteurs suivants :

Facteurs de service	En 2000		Changement depuis cinq ans				
	Satisfaisant	Insatisfaisant	Amélioration importante	Faible amélioration	Aucun changement	Faible détérioration	Détérioration importante
Rail intermodal							
Fourniture d'équipements							
Fréquence du service							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Gestion des sinistres							
Repérage des envois							
Services de manœuvre							
Capacité d'effectuer des transactions sur Internet							
Soin des marchandises/ manutention du fret							
Qualité générale du service							
Rail – wagon complet							
Fourniture d'équipements							
Fréquence du service							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Gestion des sinistres							
Repérage des envois							
Services de manœuvre							
Capacité d'effectuer des transactions sur Internet							
Soin des marchandises/ manutention du fret							
Qualité générale du service							

2.6 Comment vos coûts d'expédition unitaires sur les chemins de fer canadiens en 2000 se comparent-ils avec ceux de 1995, pour des trajets et services comparables?

	Hausse	Baisse	Aucun changement	% de la hausse/baisse		
				0-10%	11-20%	21% +
Rail — intermodal						
Intérieur						
Canada-États-Unis et Mexique						
Rail — wagon complet						
Intérieur						
Canada-États-Unis et Mexique						

2.7 Les changements ci-dessus ont-ils été affectés par une surtaxe sur le carburant? Si oui, à combien de points de pourcentage évaluez-vous la différence?

	Intérieur	Canada-États-Unis et Mexique
Rail — intermodal	_____ points de pourcentage	_____ points de pourcentage
Rail — wagon complet	_____ points de pourcentage	_____ points de pourcentage

2.8 Si, au cours des cinq dernières années, vous avez négocié avec les compagnies ferroviaires canadiennes, veuillez indiquer si vous avez utilisé la possibilité d'un prix de ligne concurrentiel (PLC) comme outil de négociation.

___ Oui ___ Non ___ Aucune négociation ces cinq dernières années

2.9 Entre 1995 et 2000, votre entreprise a-t-elle amorcé des négociations avec des compagnies ferroviaires de liaison en vue d'établir un PLC avec une compagnie ferroviaire locale?

___ Oui ___ Non

2.10 Le(s) transporteur(s) de liaison étai(en)t :

___ canadien(s) ___ américain(s)

2.11 Classez les facteurs suivants selon leur importance [de 1 à 9 (« 1 » étant le plus important] pour obtenir les conditions (y compris les tarifs) d'un service ferroviaire que vous considérez concurrentiel.

(Ne rien inscrire si l'item ne s'applique pas)

	Rang		Rang
Accès aux autres modes de transport		Prix communs	
Accès à plus d'un chemin de fer		Utilisation commune de la voie	
Prix de ligne concurrentiel (PLC)		Existence d'autres dispositions législatives (arbitrage, médiation enquêtes publiques)	
Contrats confidentiels		Autre : (Précisez : _____)	
Manoeuvres interréseaux			

2.12 Veuillez indiquer si les énoncés suivants s'appliquent à une ou plusieurs de vos installations qui utilisent le transport ferroviaire.

	Oui	Non	Si oui, à combien d'installations cet énoncé s'applique-t-il?
L'expédition par camion ou d'autres modes est une possibilité viable.			
Les marchandises peuvent être expédiées par camion aux centres de rechargement d'autres chemins de fer.			
Les produits sont en concurrence avec ceux de producteurs d'autres pays ou régions qui utilisent différents chemins de fer.			
On peut utiliser un transporteur différent en expédiant les marchandises à une destination différente ou en utilisant un produit substitut.			
Votre entreprise possède une ou des installations sur un chemin de fer différent, ce qui vous permet de faire des pressions pour obtenir des tarifs ou des services.			

2.13 S'il y a lieu, veuillez évaluer la volonté des transporteurs ferroviaires de se faire concurrence pour vos expéditions.

	En 2000					Au cours des cinq dernières années		
	Très intéressés	Intéressés	Indifférents	Pas intéressés	NSP/ SO	Plus intéressés	Aussi intéressés	Moins intéressés
Transporteurs canadiens								
Transporteurs américains								

2.14 Le volume a-t-il une incidence sur la volonté des transporteurs ferroviaires de se faire concurrence pour vos expéditions?

Oui ____ Non ____ NSP/SO

2.15 En 2000, quelle proportion des expéditions de votre entreprise acheminées sur les chemins de fer canadiens était en provenance ou à destination de chemins de fer de courtes distances?

_____ %

2.16 Quels éléments particuliers des dispositions ferroviaires de la *Loi sur les transports au Canada* devrait-on modifier (s'il y a lieu) et pourquoi?

_____
__

_____
__

_____
__

_____
__

_____
__

--

Partie 3 - Services de camionnage

Si vous avez coché camion-charge complète, camion-charge partielle, courrier/petits colis à la question 1.4, veuillez répondre à toutes les questions pertinentes de cette partie.

Si votre entreprise n'utilise pas de services de camionnage, passez à la question 4.1

3.1 Veuillez indiquer quels arrangements votre entreprise a pris en 2000 pour les services de camionnage et de transport, par type de service.

(Cochez toutes les réponses pertinentes)

	Types d'arrangement				
	Utilisation de son parc de camions pour déplacer ses biens	**Accords directs avec un transporteur**	**Arrangements faits par un intermédiaire et SAIT quel transporteur a été utilisé**	**Arrangements faits par un intermédiaire et NE SAIT PAS quel transporteur a été utilisé**	**NSP/ SO**
Charge complète					
Local et intra-provincial					
Extra-provincial intérieur					
Canada-États-Unis et Mexique					
Charge partielle					
Local et intra-provincial					
Extra-provincial intérieur					
Canada-États-Unis et Mexique					
Courrier/petits colis					
Local et intra-provincial					
Extra-provincial intérieur					
Canada-États-Unis et Mexique					

3.2 Si, au cours des cinq dernières années, votre entreprise a expédié des marchandises entre le Canada et les États-Unis ou le Mexique et n'a pas utilisé son propre parc de camions, a-t-elle déplacé du fret :

d'un transporteur canadien à un transporteur américain? ___ Non ___ Oui ___ Ne sais pas

d'un transporteur américain à un transporteur canadien? ___ Non ___ Oui ___ Ne sais pas

3.3 **Si vous avez répondu oui à l'une ou l'autre partie de la question 3.2,** comment cela a-t-il affecté la répartition du trafic transfrontalier de camionnage au cours des cinq dernières années?

Expéditions à destination ou en provenance des États-Unis ou du Mexique transportées par :	**Hausse depuis 1995**	**Baisse depuis 1995**
des transporteurs canadiens		
des transporteurs américains		

3.4 En 2000, quel pourcentage des marchandises transportées par camion l'a été sur de l'équipement qui appartient à votre entreprise ou est loué par cette dernière?

___ 0 % ___ 1-10% ___ 11-20% ___ 21-40% ___ 41-60% ___ 61-80% ___ 81-100%

3.5 Si, en 2000, votre entreprise a exploité un parc privé de camions, comment l'utilisation de ce parc a-t-elle évolué depuis 1995?

___ Hausse ___ Baisse ___ Aucun changement

3.6 **Au cours des** cinq dernières années (à partir de 1995), comment la qualité de l'ensemble des services canadiens de camionnage pour le compte d'autrui utilisés par votre entreprise a-t-elle évolué?

___ Amélioration importante ___ Faible amélioration ___ Aucun changement ___ Faible détérioration ___ Détérioration importante

3.7 Veuillez évaluer le service que votre entreprise a reçu de compagnies de camionnage pour le compte d'autrui à l'aide des facteurs suivants :

Facteurs de service	En 2000		Changement depuis cinq ans				
	Satisfaisant	Insatisfaisant	Amélioration importante	Faible amélioration	Aucun changement	Faible détérioration	Détérioration importante
Charge complète							
Fourniture d'équipements							
Fréquence du service							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Gestion des sinistres							
Repérage des envois							
Capacité d'effectuer des transactions par Internet							
Soin des marchandises /manutention du fret							
Qualité générale du service							
Charge partielle							
Fourniture d'équipements							
Fréquence du service							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Gestion des sinistres							
Repérage des envois							
Capacité d'effectuer des transactions par Internet							
Soin des marchandises /manutention du fret							
Qualité générale du service							
Courrier/petits colis							
Fourniture d'équipements							
Fréquence du service							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Gestion des sinistres							
Repérage des envois							
Capacité d'effectuer des transactions par Internet							
Soin des marchandises /manutention du fret							
Qualité générale du service							

3.8 En 2000, comment vos coûts unitaires de transport se comparent-ils à ceux de 1995, pour des trajets et des services comparables?

	Hausse	Baisse	Aucun changement	% de la hausse/baisse		
				0-10%	11-20%	21% +
Charge complète						
Extra-provincial, intérieur						
Canada-États-Unis et Mexique						
Charge partielle						
Extra-provincial, intérieur						
Canada-États-Unis et Mexique						
Courrier/petits colis						
Extra-provincial, intérieur						
Canada-États-Unis et Mexique						

3.9 Les changements ci-dessus ont-ils été affectés par une surtaxe sur le carburant? Si oui, à combien de points de pourcentage évaluez-vous la différence?

	Intérieur	Canada-États-Unis et Mexique
Charge complète	_____ points de pourcentage	_____ points de pourcentage
Charge partielle	_____ points de pourcentage	_____ points de pourcentage
Courrier/petits colis	_____ points de pourcentage	_____ points de pourcentage

3.10 Quels éléments particuliers de la législation sur les transports routiers devrait-on modifier (s'il y a lieu) et pourquoi?

_____
__

_____
__

_____
__

_____
__

Partie 4 - Services de transport maritime

maritime-vrac à la question 1.4, veuillez répondre à toutes les questions pertinentes de cette partie.

Si votre entreprise n'utilise pas de services maritimes, passez à la question 5.1

4.1 Indiquez à qui vous avez attribué le transport maritime contrôlé par votre entreprise en 2000 :

	Intermédiaires	Lignes de conférences maritimes	Lignes hors-conférence ou indépendantes	Navires de l'entreprise (en propre ou loués)	Exploitant de services d'affrètement	Autre : (Précisez) _____	NSP /SO
Cargaison conteneurisée							
Intérieur							
Canada - États-Unis							
Autre-international – Exportation							
Autre-international – Importation							
Autres marchandises diverses							
Intérieur							
Canada - États-Unis							
Autre-international – Exportation							
Autre-international – Importation							
Marchandises en vrac							
Intérieur							
Canada - États-Unis							
Autre-international – Exportation							
Autre-international – Importation							

4.2 Veuillez évaluer la volonté des transporteurs maritimes de se faire concurrence pour transporter vos marchandises, s'il y a lieu.

Trafic	En 2000					Au cours des cinq dernières années		
	Très intéressés	Intéressés	Indifférents	Pas intéressés	NSP/ SO	Plus intéressés	Aussi intéressés	Moins intéressés
Intérieur								
Canada - États-Unis								
Autre-international –Export								
Autre-international –Import								

4.3 Veuillez évaluer la qualité du service de transport maritime de marchandises fourni en 2000 à votre entreprise.

Facteurs de service	En 2000		Changement depuis cinq ans				
	Satisfaisant	Insatis-faisant	Amélioration importante	Faible amélioration	Aucun changement	Faible détérioration	Détérioration importante
Cargaison conteneurisée							
Fourniture d'équipements							
Fréquence du service							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Gestion des sinistres							
Repérage des envois							
Capacité d'effectuer les transactions par Internet							
Soin des marchandises /manutention du fret							
Qualité générale du service							
Autres marchandises diverses							
Fourniture d'équipements							
Fréquence du service							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Disponibilité de l'espace							
Repérage des envois							
Capacité d'effectuer des transactions par Internet							
Soin des marchandises /manutention du fret							
Qualité générale du service							
Marchandises en vrac							
Fourniture d'équipements							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Capacité d'effectuer des transactions par Internet							
Soin des marchandises /manutention du fret							
Qualité générale du service							

4.4 En 2000, comment vos coûts généraux de transport maritime de marchandises se comparent-ils à ceux de 1995, pour des trajets et services comparables?

	Hausse	Baisse	Aucun changement	% de la hausse /baisse		
				0-10%	11-20%	21% +
Intérieur						
Canada - États-Unis						
Autre-international – Exportation						
Autre-international – Importation						

4.5 Les changements ci-dessus ont-ils été affectés par une surtaxe sur le carburant? Si oui, à combien de points de pourcentage évaluez-vous la différence?

Intérieur	Canada-États-Unis	Autre - international - Exportation	Autre - international – Importation
__ points de pourcentage	__ points de pourcentage	__ points de pourcentage	__ points de pourcentage

4.6 En 2000, environ quelle fraction du fret maritime outre-mer de votre entreprise a été acheminée aux termes de contrats de service négociés avec des conférences desservant le Canada et déposés à l'Office des transports du Canada?

Exportations ___ 0% ___ 1-20% ___ 21-40% ___ 41-60% ___ 61-80% ___ 81-100%

Importations ___ 0% ___ 1-20% ___ 21-40% ___ 41-60% ___ 61-80% ___ 81-100%

4.7 Approximativement quelle fraction du fret maritime outre-mer de votre entreprise a été transportée aux termes d'une action indépendante (A/I) prise par une (ou plusieurs) ligne(s) membre(s) d'une conférence desservant le Canada?

Exportations ___ 0% ___ 1-20% ___ 21-40% ___ 41-60% ___ 61-80% ___ 81-100%

Importations ___ 0% ___ 1-20% ___ 21-40% ___ 41-60% ___ 61-80% ___ 81-100%

4.8 Veuillez évaluer l'effet que la ***Loi dérogatoire sur les conférences maritimes*** **(LDCM)** et ses dispositions ont eu, en 2000, dans la création de conditions pour la navigation de ligne qui ont accru la capacité de votre entreprise de faire concurrence à l'échelle internationale :

	Avantageux	**Aucun effet connu**	**Désavantageux**
LDCM en général			
Contrats de service			
Actions indépendantes (A/I)			
Stipulation d'un délai de préavis pour les changements de tarifs et de surtaxes			
Mécanisme de résolution des plaintes			

4.9 Quels aspects particuliers de la **LDCM** devrait-on modifier (s'il y a lieu) et pourquoi?

Partie 5 - Services de fret aérien

Si vous avez coché fret aérien à la question 1.4, veuillez répondre à toutes les questions pertinentes de cette partie.

Si votre entreprise n'utilise pas de services de fret aérien, passez à la question 6.1

5.1 Veuillez indiquer le type de service de fret aérien utilisé par votre entreprise en 2000 :

	Services réguliers tout-cargo	Services affrétés tout-cargo	Capacité d'emport de fret – services passagers réguliers (soute et pont supérieur)	Capacité d'emport de fret - services passagers affrétés (soute et pont supérieur)
Intérieur				
Canada-États-Unis				
Autre-international				

5.2 Comment vos frais de transport de fret aérien en 2000 se comparent-ils à ceux de 1995, pour des trajets et des services comparables?

	Hausse	Baisse	Aucun changement	% de la hausse/baisse		
				0-10%	11-20%	21% +
Intérieur						
Canada-États-Unis						
Autre-international						

5.3 Les changements ci-dessus ont-ils été influencés par une surtaxe sur le carburant? Si oui, à combien de points de pourcentage évaluez-vous la différence?

Intérieur	Canada-États-Unis	Autre international
_____ points de pourcentage	_____ points de pourcentage	_____ points de pourcentage

5.4 Veuillez évaluer la qualité des services de fret aérien utilisés par votre entreprise en 2000 :

Facteurs de service	En 2000		Changement depuis cinq ans				
	Satisfaisant	Insatis-faisant	Amélioration importante	Amélioration faible	Aucun changement	Détérioration faible	Détérioration importante
[illegible]							
Capacité aérienne disponible							
Fréquence du service							
Nombre de transporteurs desservant votre marché							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Capacité d'effectuer des transactions par Internet							
Soin des marchandises /manutention du fret							
Repérage des envois							
Responsabilité							
Qualité générale des services							
[illegible]							
Capacité aérienne disponible							
Fréquence du service							
Nombre de transporteurs desservant votre marché							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Capacité d'effectuer des transactions par Internet							
Soin des marchandises /manutention du fret							
Repérage des envois							
Responsabilité							
Qualité générale des services							

5.4 Suite

Facteurs de service	En 2000		Changement depuis cinq ans				
	Satisfaisant	Insatis-faisant	Amélioration importante	Faible amélioration	Aucun changement	Faible détérioration	Détérioration importante
Autre - International							
Capacité aérienne disponible							
Fréquence du service							
Nombre de transporteurs desservant votre marché							
Fiabilité du service							
Temps d'acheminement							
Capacité d'effectuer des transactions par Internet							
Soin des marchandises /manutention du fret							
Repérage des envois							
Responsabilité							
Qualité générale des services							

5.5 En 2000, votre entreprise a-t-elle fait transporter une partie de ses expéditions de fret aérien selon les conditions générales de contrats confidentiels conclus avec un transporteur aérien canadien?

____ **Oui** ____ **Non**

5.6 En 2000, quelle fraction de votre trafic intérieur de fret aérien, expédié par des transporteurs aériens canadiens, a été transportée aux termes de contrats confidentiels?

_____%

5.7 Comment cette fraction se compare-t-elle à la fraction de votre trafic intérieur de fret aérien, transportée en 1995, aux termes de contrats confidentiels conclus avec des transporteurs aériens canadiens?

____ Plus grande **____ La même** **____ Moindre** **____ Sans objet**

5.8 Comment la tarification de vos contrats confidentiels de fret aérien en 2000 se compare-t-elle à celle de 1995?

____ Plus grande **____ La même** **____ Moindre** **____ Sans objet**

5.9 Quels aspects particuliers de la législation canadienne portant sur le fret aérien intérieur devraient être modifiés (s'il y a lieu) et pourquoi?

Partie 6 - Commentaires supplémentaires

6.1 Avez-vous d'autres commentaires concernant ces questions ou autres points d'intérêt?

(Veuillez indiquer le mode de transport avant chaque commentaire (au besoin))

Nous vous remercions du temps que vous avez consacré à remplir ce questionnaire.

Veuillez le retourner à :

Examen de la *Loi sur les transports au Canada*
C.P. 1118, Succursale B
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

Télécopieur : (613) 993-7837

courriel : **sondage@reviewcta-examenltc.gc.ca**

Glossaire

Action indépendante (A/I)	Action par une ligne membre d'une conférence permettant d'établir une disposition tarifaire pour un prix ou un élément de service différents des tarifs ou services habituels de la conférence. Les actions indépendantes sont normalement moins coûteuses que les tarifs habituels de la conférence.
Charge complète (CC)	Services de camionnage transportant des cargaisons de 10 000 kg ou plus.
Charge partielle (CP)	Services de camionnage transportant des cargaisons de moins de 10 000 kg.
Contrat de service	Contrat officiel écrit entre votre entreprise et une conférence, et par lequel la première s'engage à faire acheminer par la deuxième une quantité minimum de marchandises pendant une période fixée, en échange d'un tarif négocié, d'un niveau de service ou des deux. Les contrats de services doivent être déposés à l'Office des transports du Canada et demeurent confidentiels.
Courrier/petits colis	Services spécialisés dans la livraison d'enveloppes et de petits colis qui englobent souvent une combinaison de services, à savoir autocar, fret aérien et charge partielle. Les principaux transporteurs comprennent Postes Canada, Canpar, Federal Express, Loomis, Purolator, RPS, TNT Express Worldwide et United Parcel Service.
CSWP	Conteneur sur wagon plat.
Expédition et trafic	Deux expressions qui se rapportent au volume de marchandises expédiées par une entreprise.
Fret	Intrants et extrants d'une entreprise devant être transportés en provenance et/ou à destination des installations de production, distribution et/ou de vente de l'entreprise au Canada.
Intermédiaires	S'entend, entre autres, des entrepreneurs de transport, courtiers de fret, entreprises intermodales de marketing, entreprises de logistique, groupeurs de fret et transporteur public utilisant des réseaux de transport autres que maritime.
Lignes de conférences maritimes	Transporteurs de lignes offrant des taux de transport ou des conditions de service convenus entre des ports désignés. Les principales lignes qui desservent le Canada à titre de membres de conférences comprennent Atlantic Container Line, Canada Maritime Ltd., Hapag-Lloyd Container Line, P&O Nedlloyd Ltd., Mitsui O.S.K. Lines et Orient Overseas Container Line.
Local	Transport effectué dans une région métropolitaine et sa zone commerciale.

Manoeuvres interréseaux	Transfert du trafic d'une ligne d'une compagnie ferroviaire à celle d'une autre compagnie dans un rayon de 30 km.
Maritime - conteneurs	Conteneurs/remorques à bord des navires.
Maritime - vrac	Marchandises en vrac, sèches ou liquides.
Prix de ligne concurrentiel (PLC)	Un expéditeur basé sur une ligne de chemin de fer et au-delà des limites d'interconnexion peut demander à sa compagnie locale de chemin de fer d'établir un prix de ligne concurrentiel pour transporter des biens à un chemin de fer concurrent. Le PLC s'applique du point d'origine, ou de destination, au lieu de correspondance avec le chemin de fer concurrent le plus proche.
Rail - intermodal	Conteneurs/remorques sur wagons plats et services rail-route.
Rail - wagon complet	Fret ferroviaire autre que rail - intermodal.
RSWP	Remorque sur wagon plat.
Services de transport par mode	Lorsque différents modes de transport sont utilisés pour transporter du fret, veuillez répondre aux questions en vous servant du point d'origine et de destination de chaque mode et non du point d'origine et de destination du fret. Par exemple, dans le cas d'une expédition du Canada aux États-Unis, si les produits sont chargés dans le train au point d'origine, puis transférés à un autre point au Canada dans un camion pour être transportés aux États-Unis, vous répondez aux questions sur 1) transport ferroviaire intérieur et 2) services de camionnage Canada-États-Unis. De même, les entreprises qui importent au Canada des produits qui passent par un port canadien et qui sont transférés à un train à deux niveaux répondraient aux questions sur le transport maritime international et le transport ferroviaire intérieur. Les services locaux de ramassage et de livraison ne doivent pas être considérés comme des services de transport modaux.

Enquête auprès des expéditeurs

pour
l'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Avril 2001

Enquête auprès des expéditeurs pour l'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Table des matières

1. Introduction

1.1 But 4
1.2 Échantillon, questionnaire, collecte des données 4
1.3 Réponse 4
1.4 Contexte économique de l'enquête 5
1.5 Qui a répondu à l'enquête? 6

2. Services de transport ferroviaire

2.1 Trafic 9
2.2 Satisfaction des services 9
2.3 Facteurs de service 11
2.4 Tarifs 11
2.5 Concurrence entre compagnies de chemin de fer 12
2.6 Facteurs contribuant à des conditions de service concurrentielles 13
2.7 Accès au transport ferroviaire 14
2.8 Concurrence intermodale 14
2.9 Autres formes de concurrence 15
2.10 Utilisation de l'interconnexion et des PLC comme outils de négociation 15
2.11 Utilisation de l'interconnexion 16

3. Services de camionnage

3.1 Trafic 17
3.2 Types de services de camionnage 18
3.3 Satisfaction des services 18
3.4 Tarifs 19
3.5 Préoccupations suscitées par les services de camionnage 20

4. Services de transport maritime

4.1 Trafic 21
4.2 Arrangements conclus pour l'obtention de services maritimes 21
4.3 Satisfaction des services 21
4.4 Tarifs 22
4.5 Concurrence entre transporteurs 22
4.6 Effet de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* 23

5. Services de fret aérien

5.1 Trafic 24
5.2 Type de service utilisé 24

5.3 Satisfaction des services 24
5.4 Tarifs 25
5.5 Arrangements conclus sur le prix du fret aérien intérieur 25

6. Commerce électronique
6.1 Usage actuel 26
6.2 Usage prévu 27
6.3 Usage avec les fournisseurs de services de transport 27
6.4 Satisfaction de l'aptitude des fournisseurs de services de transport à effectuer des transactions électroniques 28
6.5 Impact du commerce électronique sur les stratégies de distribution 29

Annexe
Associations d'expéditeurs 30

1. Introduction

1.1 But

Le but de cette enquête, menée entre janvier et février 2001, était d'aider à l'examen de l'application de la *Loi sur les transports au Canada* en interrogeant les expéditeurs sur la disponibilité, l'utilisation, le coût et la qualité des services de transport en 2000, ainsi que sur les changements survenus dans les cinq ans qui s'étaient écoulés depuis 1995.

1.2 Échantillon, questionnaire, collecte des données

L'échantillon d'expéditeurs à interroger a été établi à partir des listes des membres d'associations industrielles (annexe 1). Cette démarche avait été suivie par l'Office des transports du Canada (et, avant cela, par l'Office national des transports) dans ses enquêtes annuelles menées de 1988 à 1994.[1]. Les expéditeurs de grain, qui sont représentés dans l'enquête par des membres de la Western Grain Elevator Association et de l'Inland Terminal Association of Canada, n'ont pas participé aux enquêtes de l'Office.

On a d'abord posé des questions sur les installations de la compagnie selon le secteur et l'industrie, la taille (facture de fret, employés) et l'utilisation des services de transport, et dans un deuxième temps des questions précises sur l'expérience des services de transport ferroviaire, de camionnage, de transport maritime et de fret aérien. Le questionnaire s'inspirait du questionnaire utilisé par l'Office en 1994.

Les expéditeurs ont été contactés par le courrier et se sont vu offrir le choix de remplir le questionnaire en ligne sur le site Web du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* ou de le remplir sur papier et de le renvoyer par le courrier. Une lettre personnelle et une enveloppe-réponse étaient annexées au questionnaire d'enquête.

L'enquête en ligne était fort commode pour le répondant; par exemple, celui-ci devait répondre à des questions sur les modes de transport utilisés. Il avait accès à des renseignements et à des définitions de base par des liens directs. Si le répondant était interrompu pendant qu'il répondait au questionnaire, un mot de passe lui permettait de le reprendre plus tard là où il était rendu. Cela a aussi permis de réaliser des gains d'efficacité dans le traitement des réponses.

1.3 Réponse

Sur les 1 812 questionnaires expédiés, 316 ont été remplis (17 %). Sur ce nombre, plusieurs provenaient de non-expéditeurs alors que d'autres se sont abstenus de participer parce qu'ils n'avaient pas de renseignements sur les services de transport fournis.

Sur les 261 réponses utilisables, 27 % ont été remplies sur le site Web. Compte tenu d'une certaine "lassitude des sondages", il se peut que la possibilité de répondre au questionnaire en ligne se soit soldée par un taux de réponse plus élevé que prévu. Le taux

de réponse global de 17 % se compare aux taux de réponse de 13 % et 16 % aux enquêtes de l'Office réalisées en 1993 et 1994.

1.4 Contexte économique de l'enquête

Au nombre des caractéristiques de la conjoncture économique dans laquelle les expéditeurs ont exercé leurs activités en 2000 et les années précédentes, il faut mentionner ce qui suit :

- Il y a eu une forte croissance de l'économie avec des gains systématiques à chaque trimestre depuis le milieu de 1998. Le ralentissement survenu au dernier trimestre de 2000 a sans doute suscité des préoccupations chez certains expéditeurs, notamment chez les exportateurs. Ce sont les exportations qui ont surtout ralenti, car la demande intérieure est restée forte (à l'exception des véhicules automobiles)[2].

- La plupart des entreprises (19 secteurs industriels sur 24) ont réalisé des bénéfices plus élevés en 2000, même si ceux-ci ont été freinés dans certains cas par le ralentissement de la demande d'exportations à la fin de l'année et une flambée des coûts de l'énergie.

- Les compagnies forestières ont connu une saturation continue des marchés des produits ligneux. Les prix du bois d'œuvre ont connu une forte baisse en 2000. La production de pâte a été vigoureuse en 2000, mais a chuté de près de 6 % en décembre. Malgré ce repli en fin d'année, les prix des pâtes et papiers ont progressé de 12 % en l'an 2000.

- Après avoir atteint un record de 15 ans en 1995, les prix du blé ont commencé de chuter au milieu de 1996. Au cours des trois années suivantes, les prix du grain ont régressé de 36,5 % et ceux des oléagineux, de 28 %. Les prix sont restés bas tout au long de l'an 2000. Il y a eu une hausse de la demande extérieure pour le blé en décembre 2000[3].

- La croissance des exportations dans les secteurs des machines et équipements et des produits énergétiques s'est poursuivie en 2000. Il y a eu d'importantes hausses des prix dans les secteurs des combustibles minéraux et des produits chimiques industriels. Les prix des produits sidérurgiques ont accusé un recul qui est allé de pair avec la baisse de la production dans le secteur de la construction automobile.

- Le volume élevé des exportations pendant la majeure partie de l'an 2000 a contribué à une hausse des bénéfices annuels dans le secteur des transports et de l'entreposage; ces bénéfices ont atteint 3,6 milliards $, contre 2,2 milliards $ en 1999[4]. La hausse des prix du carburant au dernier trimestre de l'année explique la baisse de 25 % des bénéfices au cours de ce trimestre.

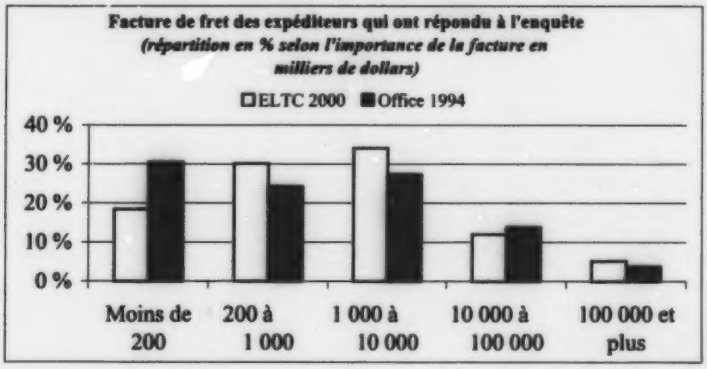
- Une baisse en termes nominaux des tarifs moyens de transport des marchandises par chemin de fer et par camion a été signalée pour 1995-1998[5].

1.5 Qui a répondu à l'enquête?

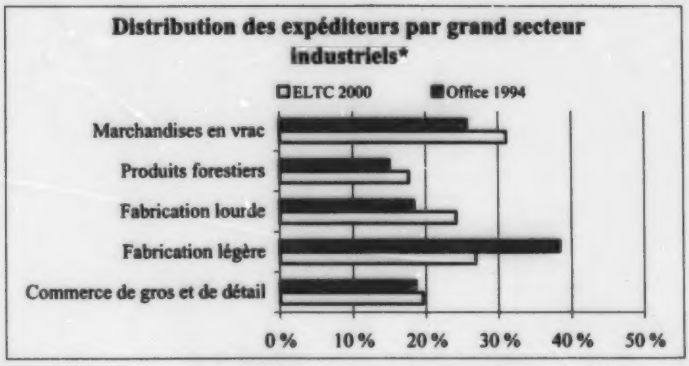
Les expéditeurs qui ont répondu à l'enquête étaient représentatifs de l'ensemble sur le plan de la taille, de l'industrie, de l'emplacement des installations et des modes de transports empruntés. Les 261 répondants exploitaient environ 6 000 installations et employaient quelque 250 000 personnes à travers le pays.

Il est possibles de comparer les résultats à ceux de l'enquête de 1994, qui était fondée sur la même méthodologie. Ayant eu accès à d'autres listes de membres, on peut aussi constater que la taille de l'échantillon de l'enquête de 1994 était de 3 417, et le taux de réponse a été de 16 % (561), contre un échantillon de 1 812 et un taux de réponse de 17 % (261) pour l'enquête de 2000.

Il y avait plus d'expéditeurs de taille moyenne (d'après la facture de fret) et moins de petits expéditeurs dans cette enquête que dans celle de 1994. Sans doute que l'inflation entre en jeu, car la distribution selon le nombre d'employés est très semblable entre les deux enquêtes.



L'enquête de 2000 comptait un nombre relativement plus élevé d'expéditeurs de marchandises en vrac et d'entreprises de fabrication lourde que celle de 1994. Parmi les secteurs qui expédient des marchandises en vrac, il faut mentionner l'agriculture, le secteur minier, le secteur des produits minéraux non métalliques (potasse, soufre), le secteur pétrolier, celui du charbon et des produits chimiques. Les expéditeurs de grain faisaient partie de cette enquête. La fabrication lourde comprend les métaux primaires, les produits métalliques ouvrés, les machines et l'équipement de transport.



* Les expéditeurs peuvent appartenir à plus d'un secteur, de sorte que les totaux dépassent 100 %.

Presque tous les expéditeurs (93 %) ont fait des envois par camion en charge complète (cc) ou partielle (cp), il s'est agi du principal mode utilisé (pour le transport de plus de 50 % du trafic) par 51 % des expéditeurs. Le transport ferroviaire a été le mode principal pour 11 % des répondants.

	% des réponses totales
Camion (CC ou CP)	93 %
Courrier/petits colis	54 %
Transport ferroviaire	46 %
Transport maritime	44 %
Fret aérien	34 %

* Il se peut que les expéditeurs utilisent plus d'un mode.

Le tableau suivant, qui englobe les expéditeurs qui utilisent le camion et le train pour au moins une partie de leur trafic, illustre la diversité des combinaisons de modes utilisés.

Utilisateurs du camion		Utilisateurs du train	
Camion seulement	25 %	Train et camion seulement	38 %
Camion et train seulement	19 %	Train, camion et navire seulement	31 %
Camion, train et navire seulement	15 %	Train, camion, navire et avion	26 %
Camion, train, navire et avion	13 %	Train seulement	3 %
Camion, navire et avion seulement	12 %	Train et navire seulement	2 %
Camion et avion seulement	9 %	Total	100 %
Camion et navire seulement	5 %		
Autres combinaisons	1 %		
Total	100 %		

Les installations appartenant aux répondants étaient établies dans toutes les régions du Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays. Un nombre relativement plus élevé d'expéditeurs possédaient des installations à l'extérieur du Canada en 2000 par rapport à 1994. Le tableau suivant illustre le pourcentage d'expéditeurs ayant répondu à l'enquête qui possédaient des installations dans un endroit donné. Étant donné qu'un expéditeur peut posséder des installations dans plus d'un endroit, le total dépasse 100 %.

Distribution des expéditeurs selon le lieu de leurs installations

	ELTC 2000	Office 1994
Terre-Neuve	5 %	6 %
Île-du-Prince-Édouard	3 %	3 %
Nouvelle-Écosse	6 %	10 %
Nouveau-Brunswick	8 %	10 %
Québec	41 %	39 %
Ontario	55 %	60 %
Manitoba	14 %	14 %
Saskatchewan	11 %	9 %
Alberta	21 %	22 %
Colombie-Britannique	24 %	24 %
Yukon	2 %	1 %
Territoires du Nord-Ouest	3 %	1 %
Nunavut*	0 %	
États-Unis	18 %	13 %
Mexique	5 %	2 %
Autres pays	7 %	6 %

* Faisant partie des Territoires du Nord-Ouest dans l'enquête de 1994.

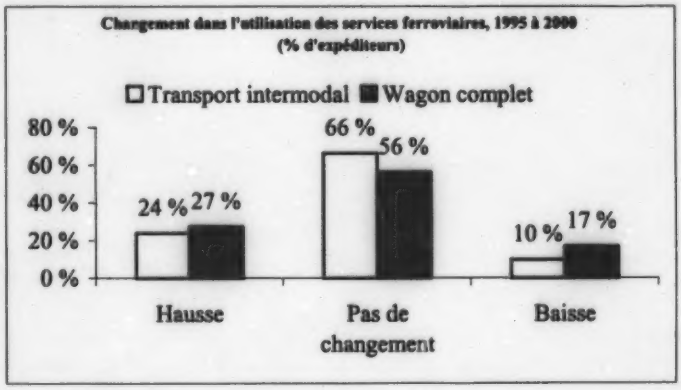
2. Services de transport ferroviaire

Parmi les répondants, 120 expéditeurs faisaient des envois en wagon complet, des envois intermodaux par chemin de fer ou les deux, et, pour le quart de ces expéditeurs, le transport ferroviaire représentait plus de 50 % du trafic. L'envoi en wagon complet a été signalé par 36 % des répondants, et l'utilisation de service ferroviaires intermodaux, par 23 %.

Quarante-cinq utilisateurs du rail ont précisé qu'une partie de leur trafic ferroviaire avait pour point d'origine ou de destination les lignes d'une compagnie de chemin de fer d'intérêt local en 2000. Pour 40 % d'entre eux, cela représentait 10 % ou moins du total de leur trafic ferroviaire. Douze entreprises n'utilisaient que des compagnies de chemin de fer d'intérêt local pour leur trafic ferroviaire.

2.1 Trafic

Au cours des cinq ans qui se sont écoulés depuis 1995, les envois en wagon complet ont augmenté pour 27 % des expéditeurs déclarant utiliser ce type de service, et le cinquième d'entre eux ont enregistré une hausse de plus de 50 %. Les deux tiers des expéditeurs recourant à des services ferroviaires intermodaux n'ont signalé aucun changement dans leurs volumes de trafic par ce mode.



Trente-quatre pour cent des expéditeurs qui expédient des marchandises en wagon complet ont soustrait une partie de leur trafic au camion depuis 1995, et près de 60 % d'entre eux ont indiqué que les tarifs marchandises étaient le principal motif de ce changement. Environ 20 % ont délaissé le camion au profit des services ferroviaires intermodaux, et les tarifs ont aussi été la principale raison invoquée.

2.2 Satisfaction des services

En 2000, 71 % des expéditeurs interrogés qui ont effectué des envois en wagon complet et 84 % des utilisateurs de services ferroviaires intermodaux ont été satisfaits des services fournis. L'évaluation de la satisfaction des envois en wagon complet est identique à celle

de 1994, alors qu'il y a eu relativement plus d'utilisateurs insatisfaits des services intermodaux en 2000.

Le niveau de satisfaction des expéditeurs pour qui le train était le mode principal (représentant plus de 50 % du trafic global) était plus élevé dans le cas des services intermodaux (89 %) et plus bas dans le cas des envois en wagon complet (63 %).

Les expéditeurs de marchandises en wagon complet dont une part du trafic était assurée par des compagnies de chemin de fer d'intérêt local ont déclaré un niveau de satisfaction global analogue (68 %); mais, pour la douzaine d'expéditeurs qui n'utilisaient que des compagnies d'intérêt local, la moitié se sont déclarés insatisfaits.

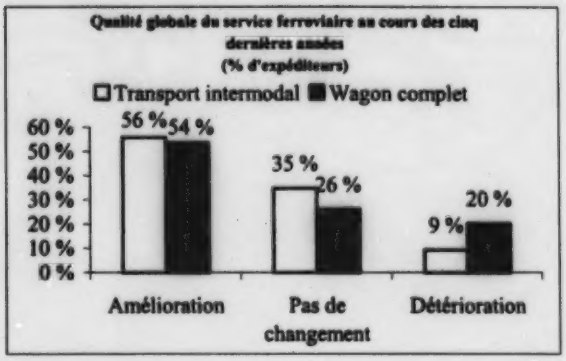
Satisfaction des services ferroviaires

	Satisfaisants	Insatisfaisants
Transport intermodal		
ELTC 2000	82 %	18 %
Office 1994	91 %	9 %
Wagon complet		
ELTC 2000	71 %	29 %
Office 1994	71 %	29 %

Les gros expéditeurs (dont la facture totale de fret dépassait 10 millions $) étaient généralement moins satisfaits des services de transport par wagon complet (67 %) que la moyenne, mais plus satisfaits des services intermodaux (89 %).

Les expéditeurs de produits forestiers en wagon complet (dont 78 % étaient satisfaits) et les expéditeurs de marchandises en vrac (74 %) étaient susceptibles d'être plus satisfaits que ceux des industries manufacturières (62 %).

Plus de la moitié des expéditeurs utilisant le rail ont signalé une amélioration des services au cours des cinq années précédentes, alors que 20 % des utilisateurs des services de transport par wagon complet ont affirmé que ces derniers s'étaient détériorés. La médiocrité des services ferroviaires est la principale raison invoquée par 12 % des utilisateurs du camion qui ont délaissé en partie le rail pour la route au cours des cinq dernières années.



2.3 Facteurs de service

En 2000, les répondants qui ont expédié des marchandises en wagon complet étaient plus satisfaits du soin des marchandises et de la manutention du fret et du repérage des envois que de la fiabilité du service, des services de manœuvre et de la fourniture d'équipements. La fourniture d'équipements s'est détériorée pour 29 % des expéditeurs qui ont répondu à l'enquête, et la fiabilité du service s'est détériorée pour 26 % d'entre eux. Le repérage des envois a pour sa part affiché une nette amélioration.

Les utilisateurs des services ferroviaires intermodaux étaient susceptibles d'être satisfaits du temps d'acheminement et de la fréquence du service que de la gestion des sinistres et de la fourniture d'équipements. Le temps d'acheminement s'est amélioré pour 55 % des répondants, alors que la fourniture d'équipements s'est détériorée pour 15 %.

Le seul facteur de service pour lequel les services de transport par wagon complet ont obtenu une meilleure évaluation que les services intermodaux est le soin des marchandises et la manutention du fret.

2.4 Tarifs

Trente-cinq pour cent des expéditeurs de marchandises en wagon complet sur le marché intérieur ont signalé une baisse des tarifs depuis 1995 et 18 % n'ont signalé aucun changement. Comme nous l'avons vu plus haut, de meilleurs tarifs sont la principale raison invoquée par les expéditeurs qui ont délaissé en partie le camion. Entre 56 % et 58 % des utilisateurs des services ferroviaires intermodaux et des services transfrontaliers de transport par wagon complet ont signalé une hausse des tarifs.

Comparaison des tarifs ferroviaires entre 2000 et 1995

	Hausse	Pas de changement	Baisse
Transport intermodal			
Marché intérieur	57 %	16 %	27 %
Canada-É.-U. et Mexique	56 %	30 %	15 %
Wagon complet			
Marché intérieur	47 %	18 %	35 %
Canada-É.-U. et Mexique	58 %	15 %	26 %

Pour les 47 % d'expéditeurs de marchandises en wagon complet sur le marché intérieur qui ont connu une hausse des tarifs, ces hausses ont été relativement minimes, puisqu'elles se sont chiffrées entre 1 % et 10 %. Des hausses de tarifs plus importantes étaient plus probables pour les utilisateurs des services intermodaux et transfrontaliers que pour ceux des services de transport par wagon complet ou des services intérieurs.

Il y a eu relativement plus de gros expéditeurs (dont la facture de fret était supérieure à 10 millions $) que de petits expéditeurs qui ont signalé une hausse des tarifs des envois intérieurs en wagon complet. Les baisses des tarifs des services intérieurs de transport par wagon complet étaient plus fréquentes dans le secteur des produits forestiers.

2.5 Concurrence entre compagnies ferroviaires

En 2000, soixante-huit pour cent de ceux qui utilisent le rail ont estimé que les transporteurs canadiens étaient désireux de se livrer concurrence pour leurs expéditions en comparaison à 58 % en 1994. En 2000, près de 25 % ont déclaré que les transporteurs canadiens étaient « très intéressés »; le reste a jugé qu'ils étaient « intéressés ». Les transporteurs américains étaient plus susceptibles que les transporteurs canadiens d'être « indifférents » à l'égard de la concurrence.

Le volume était le facteur de motivation des transporteurs de se livrer concurrence, si l'on en croit 73 % des expéditeurs qui utilisent le rail.

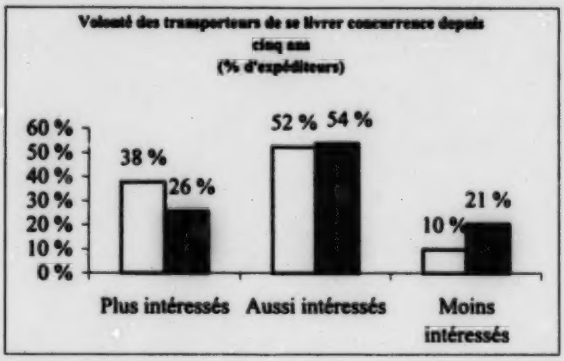
Pas un des expéditeurs pour qui le rail est le principal mode de transport n'a jugé que les compagnies ferroviaires canadiennes étaient indifférentes — 67 % ont affirmé qu'elles étaient désireuses de se livrer concurrence; et 33 %, ne l'étaient pas.

Volonté des transporteurs ferroviaires de se livrer concurrence en 2000

	Intéressés	Indifférents	Pas intéressés
Transporteurs canadiens	68 %	16 %	15 %
Transporteurs américains	45 %	40 %	15 %
Office 1994			
Transporteurs canadiens	*58 %*		*42 %*
Transporteurs américains	*72 %*		*28 %*

N.B. : « Indifférents » n'était pas une option dans l'enquête de 1994.

En 2000, trente-huit pour cent des expéditeurs (26 % de ceux pour qui le rail est le principal mode) ont jugé que les transporteurs canadiens souhaitaient plus se livrer concurrence par rapport à 1995. Plus de la moitié ont estimé que les transporteurs étaient aussi intéressés. Alors que 10 % ont jugé que les transporteurs canadiens étaient moins intéressés, 21 % ont dit la même chose au sujet des transporteurs américains.



Les expéditeurs du secteur des produits forestiers étaient plus nombreux à juger que les transporteurs canadiens étaient désireux de se livrer concurrence pour leurs expéditions que ceux du secteur de la fabrication lourde (métaux primaires, produits métalliques ouvrés, machines, équipements de transport).

2.6 Facteurs contribuant à des conditions de service concurrentielles

On a demandé aux expéditeurs de classer huit facteurs en fonction de leur importance pour obtenir des conditions de service concurrentielles. L'accès à plus d'un chemin de fer a été classé le plus souvent comme étant le plus important, suivi de l'accès aux autres modes de transport. Pour les expéditeurs qui utilisent principalement le rail, l'existence d'autres dispositions législatives (arbitrage, médiation, enquêtes publiques) a été jugée le facteur le plus important aussi souvent que l'accès aux autres modes de transport.

La plupart des expéditeurs qui utilisent principalement le rail ont classé les contrats confidentiels comme le deuxième facteur le plus important.

Facteur le plus important pour obtenir un service ferroviaire à des conditions concurrentielles

	(% de réponses) Principaux usagers du rail*	Gros expéditeurs**	Tous les usagers du rail
Accès à plus d'un chemin de fer	38%	38%	30%
Accès aux autres modes de transport	16%	21%	19%
Existence d'autres dispositions législatives	16%	9%	7%
Contrats confidentiels	13%	15%	15%
Prix de ligne concurrentiels	9%	6%	12%
Interconnexion	6%	6%	4%
Utilisation commune de la voie	3%	4%	6%
Prix communs	0%	0%	8%
	100%	100%	100%

* Le rail assure plus de 50 % du trafic total.

**Facture de fret totale supérieure à 10 millions $.

2.7 Accès au transport ferroviaire

Environ 65 % des expéditeurs qui utilisent le rail ont répondu aux questions sur leur accès au transport ferroviaire, notamment certains producteurs de grain et exploitants de silos-terminus. Si l'on exclut ces derniers, les expéditeurs ont déclaré qu'environ 65 % de leurs installations avaient accès aux lignes d'un seul chemin de fer. Sur ce nombre, 60 % étaient établis à l'extérieur de la zone d'interconnexion (d'un rayon de 30 km) avec un autre chemin de fer. C'est ainsi que plus de 60 % de toutes leurs installations avaient accès à plus d'un chemin de fer ou, s'ils n'avaient accès qu'à un seul chemin de fer, ils étaient situés dans une zone d'interconnexion.

Pour ce qui est des producteurs de grain et des exploitants de silos (six compagnies ont répondu au questionnaire), 97 % des installations avaient accès à un seul chemin de fer et à peine 14 % de celles-ci étaient situées dans une zone d'interconnexion. Ainsi, pour ces compagnies, 17 % des installations avaient accès à plus d'un chemin de fer ou étaient situées dans une zone d'interconnexion.

2.8 Concurrence intermodale

L'accès aux autres modes de transport est le facteur classé au deuxième rang par les expéditeurs qui utilisent le rail pour obtenir un service ferroviaire à des conditions concurrentielles.

On a demandé aux expéditeurs qui utilisaient le rail si l'expédition de leurs marchandises par camion ou par un autre mode de transport était une possibilité viable pour eux et, dans ce cas, pour combien de leurs installations. L'expédition par un autre mode l'était pour 9 % de l'ensemble des installations des 98 expéditeurs qui ont répondu à la question.

Les chances pour que les expéditeurs dont les installations bénéficiaient d'une concurrence intermodale aient vu baisser leurs tarifs depuis cinq ans étaient plus grandes, mais cela ne peut pas être attribué à cette concurrence. De nombreux expéditeurs

possédaient les deux types d'installations, c'est-à-dire celles qui jouissaient de l'option d'un autre mode de transport et celles qui n'en jouissaient pas.

Les expéditeurs dont les installations jouissaient de l'option d'un autre mode de transport avaient en général le même niveau de satisfaction à l'égard du service que la moyenne de tous les usagers du rail.

2.9 Autres formes de concurrence

Les résultats de l'enquête révèlent l'existence d'une concurrence du marché. On a demandé aux expéditeurs qui utilisaient le rail d'indiquer si leurs produits étaient concurrentiels par rapport à ceux des producteurs d'autres pays ou d'autres régions qui utilisaient différents chemins de fer et, dans ce cas, pour combien de leurs installations. La réponse a été affirmative pour 11 % de l'ensemble des installations.

L'enquête n'a pas permis de déterminer si cette concurrence avait une incidence sur les tarifs marchandises ou les niveaux de services. Alors que les expéditeurs possédant des installations soumises à une telle concurrence étaient plus susceptibles que la moyenne des usagers du rail de signaler une baisse des tarifs ferroviaires depuis cinq ans, la différence n'était guère significative et pouvait être attribuée à d'autres facteurs.

On a également demandé aux expéditeurs s'ils pouvaient utiliser un transporteur différent en expédiant leurs produits à destination ou en provenance d'un lieu différent ou un produit de remplacement. Un petit nombre d'usagers du rail ont indiqué que c'était le cas de certaines installations.

Pour savoir s'il existait d'autres formes de concurrence indirecte entre les transporteurs ferroviaires, on a demandé aux expéditeurs qui utilisaient le rail si leurs produits pouvaient être transportés par camion vers les centres de rechargement d'autres compagnies de chemin de fer et, dans ce cas, à combien de leurs installations cela s'appliquait. Alors que 48 % des expéditeurs ont affirmé qu'au moins une de leurs installations appartenait à cette catégorie, cela s'appliquait à peine à 6 % des installations de tous les répondants. L'impact de cette concurrence sur les tarifs marchandises ou le niveau des services n'a pas pu être déterminé.

Enfin, quelques expéditeurs ont déclaré qu'ils étaient propriétaires d'une ou de plusieurs installations établies sur un chemin de fer différent, ce qui leur permettait d'exercer des pressions pour obtenir de meilleurs tarifs ou de meilleurs services.

2.10 Utilisation de l'interconnexion et des Prix de ligne concurrentiel comme outils de négociation

Trente-neuf pour cent des expéditeurs de marchandises en wagon complet qui ont participé à des négociations avec les compagnies ferroviaires au cours des cinq dernières années ont déclaré avoir utilisé la possibilité d'une interconnexion comme outil de négociation. Le quart ont utilisé la possibilité d'un prix de ligne concurrentiel comme outil de négociation.

Les expéditeurs qui ont utilisé ces outils de négociation avaient une meilleure opinion que les autres expéditeurs à l'égard de la volonté des compagnies ferroviaires de se livrer concurrence l'une à l'autre.

2.11 Utilisation de l'interconnexion

Près du quart des expéditeurs de marchandises en wagon complet ont déclaré avoir échangé des wagons en 2000. Sur les 35 000 wagons ayant fait l'objet d'une interconnexion, 45 % étaient situés en Ontario. Les expéditeurs qui ont procédé à un échange de wagons avaient plus de chances de juger que les transporteurs canadiens étaient prêts à se faire concurrence, puisque 75 % ont déclaré que les transporteurs étaient intéressés, par rapport à la moyenne globale de 68 %.

3. Services de camionnage

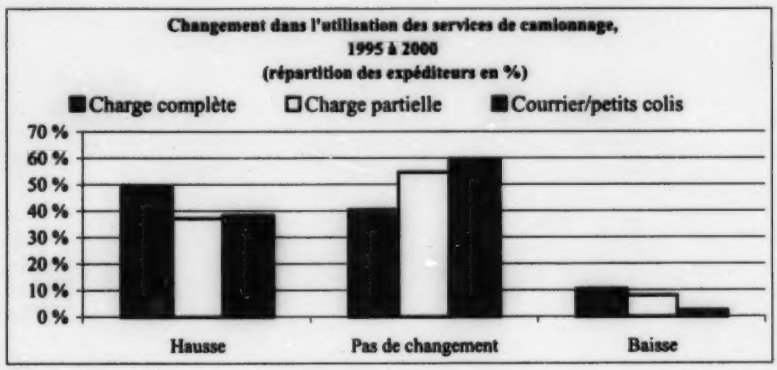
Deux cent quarante-quatre répondants ont utilisé les services de transport par charges complètes, de transport par charges partielles ou les deux; et 142, les services de transport de courrier/petits colis[6]. Les services de transport par charges complètes (CC) ont été utilisés par 86 % des répondants, ceux de services de transport par charges partielles (CP), par 67 %, et ceux de services de transport de courrier/petits colis, par 54 %.

Quelque 12 % des expéditeurs utilisant les services de transport par CC ou CP ont déclaré avoir délaissé en partie le rail pour la route depuis 1995. Parmi les principales raisons invoquées, mentionnons l'évolution de la conjoncture du marché, des prix et du service ferroviaire.

Un délaissement des services de transport par CC ou CP au profit des services de transport de courrier/petits colis a été signalé par 13 % des expéditeurs qui avaient utilisé ce dernier type de service en 2000. La raison invoquée a été une évolution de la conjoncture du marché pour tous les passages signalés du transport par CC au transport par CP (soit 8 % des usagers de services de transport par CP).

3.1 Trafic

Près de la moitié des expéditeurs utilisant des services de transport par charges complètes ont déclaré une hausse des volumes expédiés au cours des cinq ans qui se sont écoulés depuis 1995. Plus du tiers ont enregistré une hausse supérieure à 30 %. Très peu d'usagers des services de transport de courrier/petits colis ont signalé une baisse de l'utilisation de ces services.



Les expéditeurs de marchandises par charge complète étaient plus susceptibles d'avoir enregistré une hausse au cours des cinq années précédentes sur les marchés intérieurs que sur les marchés transfrontaliers.

3.2 Types de services de camionnage

La plupart des expéditeurs ont eu recours à des transporteurs pour compte d'autrui, même si 40 % de ceux qui ont utilisé des services de camionnage ont déclaré avoir utilisé au moins quelques camions privés et que 54 % de ceux-ci ont affirmé que leur taux d'utilisation avait augmenté en cinq ans.

Environ 20 % des usagers des services de transport par CC et CP n'ont expédié de marchandises que sur les marchés intérieurs. Environ 15 % des expéditeurs de CC n'ont desservi que les marchés transfrontaliers. Les autres ont desservi à la fois les marchés intérieurs et transfrontaliers.

Environ 20 % des expéditeurs ont déclaré être passés d'un transporteur canadien à un transporteur américain, ou vice versa, pour leurs expéditions transfrontalières entre 1995 et 2000. Ils ont été aussi nombreux à passer à un transporteur américain qu'à passer à un transporteur canadien.

3.3 Satisfaction des services

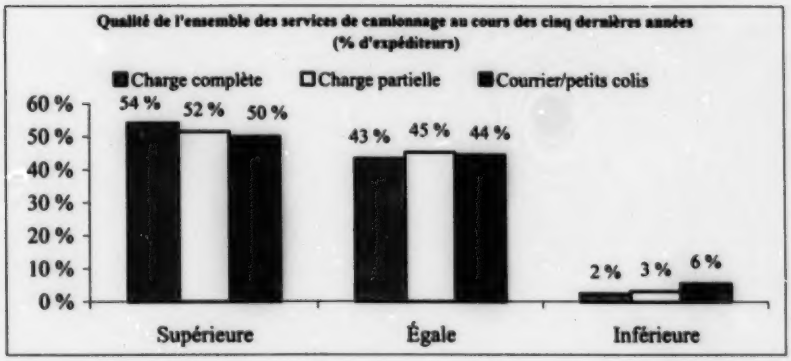
En 2000, comme en 1994, les services de camionnage ont bénificié d'un niveau élevé de satisfaction et très peu d'expéditeurs ont déclaré que les services s'étaient détériorés. Près de la moitié des usagers ont même déclaré que les services s'étaient améliorés depuis cinq ans.

Tous les expéditeurs qui recouraient principalement au transport par CP (plus de 50 % de leur trafic) étaient satisfaits de ce service, contre 94 % de ceux qui recouraient principalement au transport par CC.

Tous les gros expéditeurs (dont la facture de fret totale était d'au moins 10 millions $) se sont déclarés satisfaits des services de transport par charges complètes, contre 94 % des expéditeurs de taille moyenne et 95 % des petits expéditeurs (c.-à-d. ceux dont la facture de fret annuelle était inférieure à 1 million $).

Satisfaction des services de camionnage

	Satisfaisants	Insatisfaisants
Charge complète		
ELTC 2000	96 %	4 %
Office 1994	96 %	4 %
Charge partielle		
ELTC 2000	96 %	4 %
Office 1994	94 %	6 %
Courrier/petits colis		
ELTC 2000	96 %	4 %



On a demandé aux expéditeurs d'évaluer les services fournis sur divers plans, comme la fourniture d'équipements, la fréquence du service, la fiabilité du service, le temps d'acheminement et le soin des marchandises ou la manutention du fret. À l'exception de la gestion des sinistres et du repérage des envois, plus de 90 % des expéditeurs ont été satisfaits des facteurs de service considérés individuellement.

Dix-sept pour cent des expéditeurs de CP et 16 % des usagers des services de transport de courrier/petits colis ont été mécontents de la gestion des sinistres. Les services de repérage des envois n'ont pas donné satisfaction à 13 % des expéditeurs de CC et à 11 % des expéditeurs de CP. Ces deux facteurs figuraient également parmi ceux qui ont obtenu la plus faible cote dans l'enquête de 1994.

3.4 Tarifs

Pour le trafic intérieur, 86 % des usagers des services de camionnage et 81 % des usagers des services de transport de courrier/petits colis ont signalé une hausse des tarifs depuis 1995. Étant donné que près de 90 % des usagers des services intérieurs de transport par CC ou CP l'ont attribuée au moins partiellement à une surtaxe sur le carburant et que la plupart des expéditeurs ont classé cette augmentation des tarifs dans la catégorie des hausses les plus faibles (jusqu'à 10 %), leurs réponses reflètent sans doute leur expérience récente de 2000.

Comparaison des tarifs de camionnage entre 1995 et 2000

	Hausse	Pas de changement	Baisse
Charge complète			
Transport intérieur extra-provincial	86 %	9 %	6 %
Canada-É.-U. et Mexique	84 %	9 %	8 %
Charge partielle			
Transport intérieur extra-provincial	86 %	9 %	4 %
Canada-É.-U. et Mexique	83 %	9 %	8 %
Courrier/petits colis			
Transport intérieur extra-provincial	81 %	13 %	6 %
Canada-É.-U. et Mexique	81 %	13 %	5 %

Hausse attribuable à la surtaxe sur le carburant?

	Pourcentage de ceux qui sont d'accord
Charge complète	
Transport intérieur extra-provincial	88 %
Canada-É.-U. et Mexique	83 %
Charge partielle	
Transport intérieur extra-provincial	86 %
Canada-É.-U. et Mexique	80 %
Courrier/petits colis	
Transport intérieur extra-provincial	69 %
Canada-É.-U. et Mexique	65 %

3.5 Préoccupations suscitées par les services de camionnage

Alors que les expéditeurs font état du besoin de poursuivre la déréglementation, beaucoup se disent préoccupés par les problèmes de sécurité et l'absence d'uniformisation des règles et règlements entre les provinces, de même qu'entre le Canada et les États-Unis. Quelques-uns préconisent l'intervention du gouvernement fédéral en matière de sécurité, l'immatriculation unique et un allégement des taxes sur le carburant.

4. Services de transport maritime

Même si 115 expéditeurs ont déclaré avoir utilisé des services de transport maritime, peu ont répondu avec précision aux questions concernant leur expérience à cet égard. Selon certains, cela est attribuable à l'absence de renseignements directs sur les services reçus. Les expéditeurs s'en remettent souvent à des intermédiaires pour les mouvements multimodaux, et le navire n'est pas le principal mode de transport dans la plupart des cas. Pour près des trois quarts des expéditeurs qui ont déclaré avoir utilisé des services de transport maritime, cela ne concernait que 30 % ou moins de leur trafic global.

Trente-six pour cent des répondants ont eu recours à des services de transport maritime par conteneurs, 13 % ont expédié des marchandises diverses non conteneurisées et 10 % ont expédié des marchandises en vrac.

4.1 Trafic

Alors que 36 % des usagers des services de transport maritime par conteneurs ont déclaré une hausse de leurs expéditions entre 1995 et 2000, la moitié n'ont signalé aucun changement. Plus de 75 % des expéditeurs qui ont expédié des marchandises non conteneurisées ou des marchandises en vrac ont affirmé ne pas avoir connu de changement.

4.2 Arrangements conclus pour l'obtention de services maritimes

Deux tiers des répondants qui ont déclaré avoir utilisé des services de transport maritime par conteneurs pour leurs expéditions internationales ont fait leurs arrangements par le truchement d'intermédiaires, contre 40 % lors de l'enquête de 1994. Les lignes membres de conférences maritimes ont été utilisées par plus du tiers des expéditeurs et les compagnies indépendantes, par environ 25 %.

Plus de 70 % des expéditeurs de marchandises diverses non conteneurisées ont eu recours à des intermédiaires, alors que les expéditeurs de marchandises en vrac ont utilisé des intermédiaires, des exploitants de services d'affrètement et des navires de leur entreprise.

4.3 Satisfaction des services

On constate un niveau de satisfaction relativement élevé à l'égard des services maritimes en 2000, analogue au niveau enregistré en 1994. Jusqu'à 70 % des expéditeurs n'ont constaté aucun changement depuis cinq ans.

Satisfaction à l'égard des services maritimes

	Satisfaisants	Insatisfaisants
Cargaison conteneurisée		
ELTC 2000	95 %	5 %
Office 1994	94 %	6 %
Autres marchandises diverses		
ELTC 2000	89 %	11 %
Office 1994	92 %	8 %
Marchandises en vrac		
ELTC 2000	100 %	0 %
Office 1994	95 %	5 %

Comparaison des services maritimes entre 1995 et 2000

	Supérieurs	Analogues	Inférieurs
Cargaison conteneurisée	33 %	65 %	2 %
Autres marchandises diverses	22 %	70 %	9 %
Marchandises en vrac	50 %	50 %	0 %

Plus de 90 % des répondants qui utilisent des services de transport maritime par conteneurs se sont dits satisfaits de tous les facteurs de service, à l'exception du repérage des envois, à propos duquel 15 % étaient mécontents. Ceux qui expédient des marchandises diverses non conteneurisées étaient mécontents du service de repérage des envois dans la même proportion. Malgré cela, 35 % des expéditeurs affirment que ce dernier s'est amélioré depuis cinq ans, et ce service est celui des facteurs qui se sont améliorés qui obtient le pourcentage le plus élevé.

4.4 Tarifs

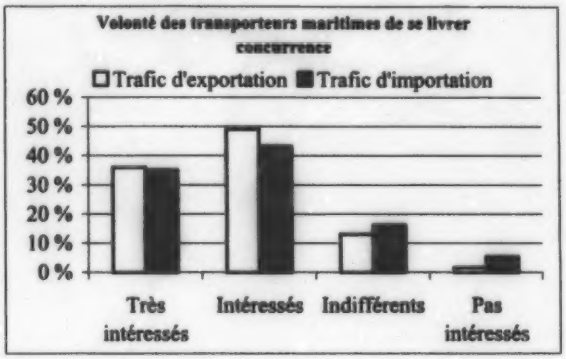
Plus de la moitié des expéditeurs qui utilisent le navire pour leurs marchandises à destination ou en provenance de marchés d'outre-mer ont signalé une hausse des tarifs des marchandises diverses depuis cinq ans. Le cinquième des exportateurs ont signalé une baisse des tarifs. (Signalons qu'à peine la moitié des expéditeurs qui utilisent ces services ont répondu à l'enquête.)

Comparaison des tarifs maritimes entre 1995 et 2000

	Hausse	Pas de changement	Baisse
Autre transport internat. (export.)	59 %	21 %	20 %
Autre transport internat. (import.)	57 %	37 %	7 %

4.5 Concurrence entre transporteurs

Environ 85 % des expéditeurs qui ont exporté des marchandises par navire et qui ont répondu à cette question ont déclaré que les transporteurs avaient manifesté la volonté de se livrer concurrence pour transporter leurs marchandises, soit le même pourcentage qu'en 1994. Plus de 35 % ont déclaré que les transporteurs étaient très désireux de le faire.



4.6 Effet de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes (LDCM)*

À peine 40 % des expéditeurs qui ont recours aux services maritimes ont parlé de l'effet de la LDCM. Sur ce nombre, 86 % ont déclaré qu'elle n'avait pas eu le moindre effet sur leurs activités. Ce pourcentage est analogue aux résultats de 1994 (83 %). Ceux de la faible minorité qui ont mentionné que la LDCM avait été avantageuse ont mentionné le plus souvent la disposition permettant les actions indépendantes. Le mécanisme de résolution des plaintes est la disposition la moins souvent mentionnée comme étant avantageuse.

Soixante-dix pour cent des exportateurs et 58 % des importateurs ont déclaré avoir acheminé des marchandises aux termes d'une action indépendante en 2000. Près de 40 % des exportateurs et de 46 % des importateurs qui ont répondu à la question ont utilisé des contrats de service. Ces derniers ont visé moins de 40 % du fret maritime outre-mer de la plupart de ces expéditeurs.

5. Services de fret aérien

Quatre-vingt-huit répondants ont utilisé des services de fret aérien, mais il s'est agi d'un mode de transport dominant pour très peu d'entre eux. Le transport aérien n'a représenté que 10 % du trafic total ou moins pour environ 75 % de ceux qui ont utilisé des services de fret aérien.

5.1 Trafic

Environ 20 % des expéditeurs qui ont eu recours à des services de fret aérien ont expédié au moins la moitié de leur fret vers des destinations situées au Canada. Le tiers ont expédié du fret principalement vers les États-Unis, alors que 30 % en ont expédié essentiellement vers d'autres destinations internationales (à l'exclusion du Mexique).

L'utilisation des services de fret aérien a augmenté entre 1995 et 2000 pour 27 % des expéditeurs et est demeurée stable pour plus des deux tiers. Pour ceux dont l'utilisation a augmenté, 38 % ont accusé une hausse d'au plus 10 %. Pour 16 %, le taux d'utilisation a augmenté de plus de 50 %.

5.2 Type de services utilisés

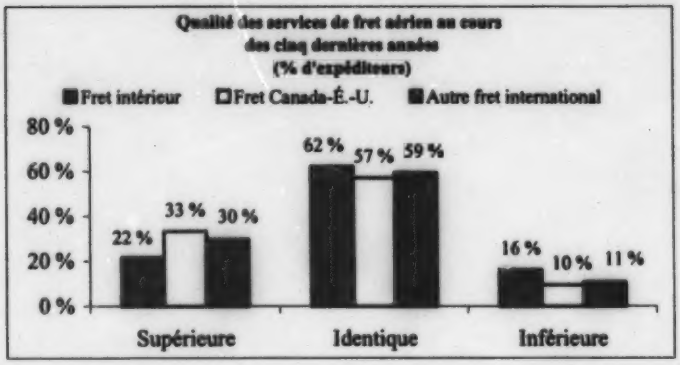
La plupart des expéditeurs ont utilisé des services réguliers tout-cargo. Ces services ont été utilisés par 77 % des expéditeurs qui opéraient sur les marchés intérieurs et 73 % des expéditeurs qui opéraient sur les marchés Canada–États-Unis ou d'autres marchés internationaux. Le deuxième choix était les services de fret aérien assurés par des avions de passagers.

5.3 Satisfaction du service

Par rapport aux résultats de l'enquête de 1994, un nombre relativement plus élevé d'expéditeurs qui ont utilisé des services de fret aérien à l'intérieur du Canada et vers les États-Unis ont jugé la qualité globale de ces services insatisfaisante, et 16 % des expéditeurs opérant sur les marchés intérieurs ont déclaré que le service s'était détérioré.

Satisfaction des services de fret aérien

	Satisfaisants	Insatisfaisants
Transport intérieur		
ELTC 2000	85 %	15 %
Office 1994	93 %	7 %
Canada-É.-U.		
ELTC 2000	86 %	14 %
Office 1994	93 %	8 %
Autres services internationaux		
ELTC 2000	88 %	13 %
Office 1994	83 %	17 %



Parmi les principaux sujets de préoccupation, il faut mentionner le nombre de transporteurs servant le marché et la fiabilité du service. À propos de ces facteurs, 28 % des expéditeurs qui ont répondu se sont dits mécontents et le tiers ont déclaré que les services s'étaient détériorés depuis cinq ans. Un pourcentage élevé de répondants ont estimé que la fréquence du service et le temps d'acheminement étaient satisfaisants.

5.4 Tarifs

La majorité des expéditeurs ont enregistré une hausse des tarifs du fret aérien depuis cinq ans. Les hausses étaient plus nombreuses pour les services entre le Canada et les États-Unis et entre le Canada et d'autres destinations internationales que sur les routes intérieures. Le quart des expéditeurs qui ont utilisé des services de fret aérien intérieurs n'ont pas connu de changement de prix.

Comparaison des tarifs aériens entre 1995 et 2000

	Hausse	Pas de changement	Baisse
Transport intérieur	72 %	26 %	2 %
Canada-É.-U.	83 %	15 %	2 %
Autres services internationaux	87 %	10 %	3 %

Hausse attribuable à la surtaxe sur le carburant?

	Pourcentage de ceux qui sont d'accord
Transport intérieur	62 %
Canada-É.-U.	64 %
Autres services internationaux	60 %

5.5 Établissement des prix du fret aérien intérieur

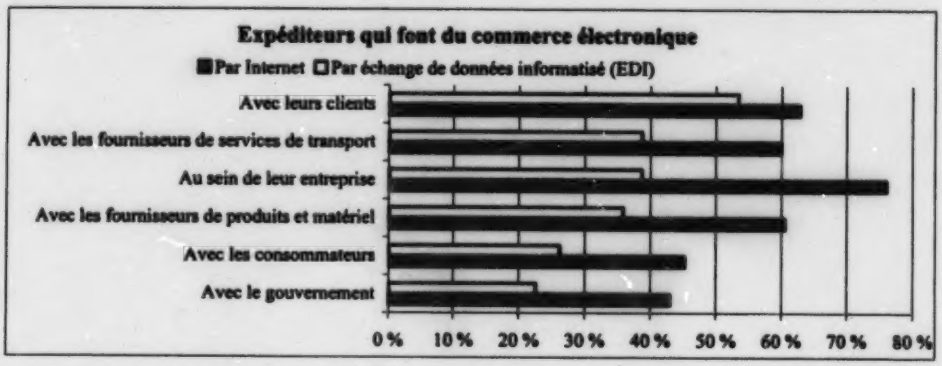
En 2000, 12 % des expéditeurs qui ont eu recours aux services de fret aérien ont déclaré avoir expédié leur fret aérien intérieur selon les conditions d'un contrat confidentiel. Il faut rapprocher ce pourcentage des 9 % enregistrés en 1994 et des 18 % en 1993.

6. Commerce électronique

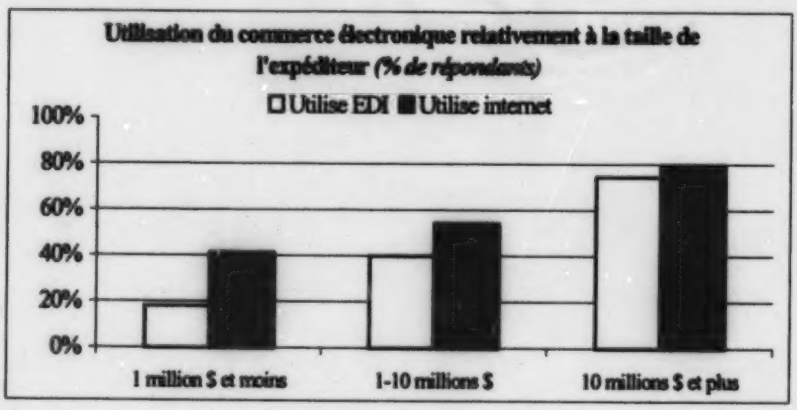
6.1 Usage actuel

On a interrogé tous les expéditeurs sur l'usage qu'ils font du commerce électronique. Plus de la moitié (53 %) des répondants ont utilisé l'échange de données informatisé (EDI) avec leurs clients. Trente-neuf pour cent des expéditeurs utilisent l'EDI avec les fournisseurs de services de transport et 36 % avec les fournisseurs de produits et matériel.

Environ 60 % des expéditeurs utilisent Internet avec leurs clients et les fournisseurs de facteurs de production (y compris les transporteurs). Plus des trois quarts des expéditeurs ont déclaré utiliser Internet au sein de leur entreprise.



La taille de l'entreprise est un facteur décisif dans l'utilisation du commerce électronique. Près de 75 % des gros expéditeurs (dont la facture totale de fret est supérieure à 10 millions $) déclarent utiliser l'EDI avec les fournisseurs de services de transport, contre 18 % des petits expéditeurs.



Compte tenu de la taille, l'utilisation du commerce électronique avec les clients commerciaux est plus fréquente chez les expéditeurs des industries manufacturières que chez ceux qui expédient des marchandises en vrac et des produits forestiers.

6.2 Usage prévu

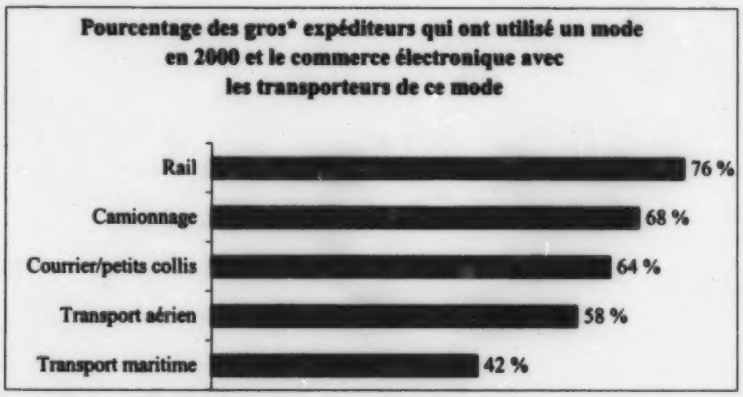
Si tous les expéditeurs donnaient suite à leur plan d'utiliser l'EDI ou Internet, 65 % utiliseraient l'EDI avec leurs clients et 56 % avec les fournisseurs de services de transport. Près de 80 % utiliseraient Internet pour ces transactions commerciales.

Expéditeurs qui utilisent ou prévoient d'utiliser le commerce électronique

	Par échange de données informatisé (EDI)	Par Internet
Avec des clients	65 %	81 %
Avec des fournisseurs de produits et matériel	56 %	76 %
Au sein de leur entreprise	56 %	80 %
Avec des fournisseurs de services de transport	56 %	77 %
Avec les consommateurs	38 %	59 %
Avec le gouvernement	32 %	52 %

6.3 Usage avec les fournisseurs de services de transport

Les gros expéditeurs qui ont utilisé le rail sont les plus nombreux (76 %) à utiliser le commerce électronique (EDI ou Internet) avec les transporteurs ferroviaires, contre 68 % de ceux qui ont utilisé des services de camionnage, 64 % de ceux qui ont utilisé des services de transport de courrier/petits colis et 58 % de ceux qui ont utilisé des services de fret aérien.



* Facture de fret totale supérieure à 10 millions $.

Pour tous les expéditeurs qui ont répondu à l'enquête, le pourcentage de ceux qui déclarent utiliser le commerce électronique avec les fournisseurs de services de transport s'établit ainsi :

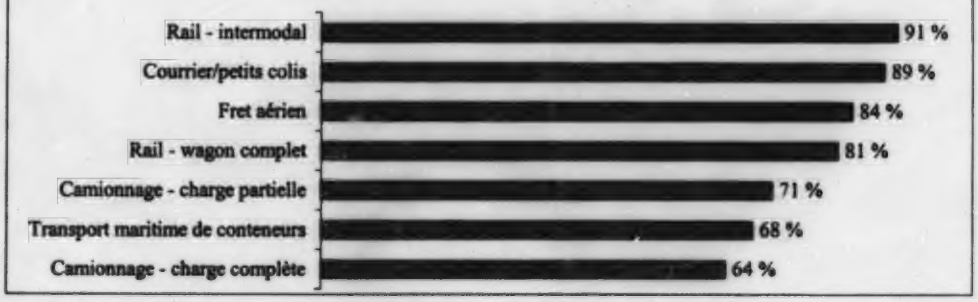
Rail	52 %
Courrier/petits colis	49 %
Camionnage	42 %
Transport aérien	34 %
Transport maritime	25 %

Quarante et un pour cent des expéditeurs qui ont utilisé des services de camionnage ont déclaré utiliser des entreprises de logistique indépendantes pour répondre à leurs besoins de transport, contre 28 % des usagers de services de fret aérien, 27 % des usagers de services de transport maritime, 14 % des usagers du rail et 15 % des usagers de services de transport de courrier/petits colis.

6.4 Satisfaction reliée au potentiel de l'aptitude des fournisseurs de services de transport à effectuer des transactions électroniques

On a demandé aux expéditeurs d'évaluer l'aptitude des compagnies de transport en 2000 à effectuer des transactions sur Internet. Ceux qui avaient utilisé des services de transport ferroviaire, de transport de courrier/petits colis et de fret aérien étaient plus satisfaits du niveau actuel de services que les expéditeurs qui avaient eu recours au camionnage ou au transport maritime. Les expéditeurs de toutes les catégories étaient généralement moins satisfaits des services de camionnage par charges complètes, mais principalement les gros expéditeurs.

Satisfaction de l'aptitude des fournisseurs de services de transport à effectuer des transactions sur Internet
(% d'expéditeurs qui ont répondu à l'enquête)



Environ 60 % des expéditeurs ont affirmé que les entreprises de camionnage (par CC et CP) avaient amélioré leur prestation de ce service depuis cinq ans. Une amélioration a été plus souvent constatée par ceux qui avaient utilisé des services de transport de courrier/petits colis (74 %), des services ferroviaires intermodaux (66 %) et des services de transport par wagon complet (63 %).

6.5 Impact du commerce électronique sur les stratégies de distribution

Cinquante-cinq pour cent des expéditeurs qui disent utiliser le commerce électronique ont affirmé que cela avait permis à leurs entreprises d'adopter de nouvelles stratégies de distribution avec leurs clients commerciaux, 50 % ont déclaré que cela avait permis d'établir de telles stratégies avec les fournisseurs de produits et de matériel et 46 % ont déclaré que cela avait eu un impact au sein même de leur entreprise.

ANNEXE 1
Associations d'expéditeurs

L'enquête a été menée auprès de membres des associations suivantes :

Association canadienne de la distribution de fruits et légumes
Association canadienne de transport industriel
Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Association canadienne des importateurs et exportateurs
Association canadienne des pâtes et papiers
Association canadienne des producteurs d'acier (liste obtenue sur le site Web)
Association canadienne du contreplaqué
Association canadienne du gaz propane inc.
Association charbonnière canadienne
Association des fabricants de pièces d'automobile du Canada
Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada
Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec
Association des manufacturiers de machines et d'équipements du Canada (liste obtenue sur le site Web)
Association des manufacturiers de produits alimentaires du Québec
Association minière du Canada
Association québécoise de la distribution de fruits et légumes
Canadian National Millers' Association
Canadian Shippers' Council
Cariboo Lumber Manufacturers' Association (liste obtenue sur le site Web)
Coast Forest and Lumber Association
Council of Forest Industries
Inland Terminal Association of Canada
L'Institut Canadien des Engrais
Institut canadien des produits pétroliers
Interior Lumber Manufacturers' Association
Manufacturiers et exportateurs du Canada (liste obtenue sur le site Web)
Northern Forest Products Association (liste obtenue sur le site Web)
Western Canadian Shippers' Coalition
Western Grain Elevator Association

Notes

[1] Par exemple, Office national des transports, *Les tendances dans le secteur du transport*, examen annuel de 1994.

[2] Statistique Canada, « Comptes économiques et financiers nationaux », dans *Le Quotidien*, 28 février 2001, p. 1.

[3] Statistique Canada, « Produit intérieur brut au coût des facteurs par industrie », dans *Le Quotidien*, 28 février 2001, p. 3.

[4] Statistique Canada, « Statistiques financières trimestrielles des entreprises », dans *Le Quotidien*, 27 février 2001, p. 2.

[5] Transports Canada, *Les transports au Canada 1999 : rapport annuel*, p. 172 et 175.

[6] Il s'agit de services spécialisés de livraison d'enveloppes et de petits colis, qui nécessitent souvent une combinaison de services comme des services d'autocars, de fret aérien et de transport par charges partielles. Parmi les principaux transporteurs, il faut mentionner Postes Canada, Canpar, Federal Express, Loomis, Purolator, RPS, TNT Express Worldwide et United Parcel Service. Pour faciliter les comparaisons, ces services sont compris ici dans les services de camionnage.

EXAMEN DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

CANADA TRANSPORTATION ACT REVIEW

Sommaires des principaux rapports de recherche

Lisez les sommaires...

| Version texte | Version PDF |

Sommaires des principaux rapports de recherche

Kevin Antonides
***Évaluation des couloirs ferroviaires : mémoire présenté dans le cadre de l'Examen de la* Loi sur les transports au Canada**

Ce rapport consiste en une évaluation foncière professionnelle de la composante biens immobiliers des couloirs ferroviaires dans le contexte des dispositions de la *Loi sur les transports au Canada*. Le rapport donne un aperçu des principes fondamentaux d'évaluation sur lesquels reposent les méthodes suivies pour l'évaluation des couloirs et définit les méthodes d'évaluation conventionnelles acceptées. Il applique ensuite ces concepts à l'évaluation des couloirs ferroviaires en tenant compte des considérations pertinentes et se termine par des recommandations.

R.L. Banks & Associates, Inc.
La restructuration de l'industrie nord-américaine du transport ferroviaire et ses répercussions sur la politique des fusions

Ce rapport a été commandé en fonction de l'examen par le Comité de la pertinence du cadre législatif et réglementaire en vigueur pour traiter des questions de politique gouvernementale qui pouvaient surgir des nouvelles structures émergentes de l'industrie. Ce rapport analyse les dimensions, les causes et les conséquences de la restructuration des compagnies ferroviaires nord-américaines depuis 20 ans et précise les préoccupations des politiques résultant de cette expérience, en particulier celles qui se rattachent aux fusions de compagnies ferroviaires. Sa principale constatation est qu'une concentration plus poussée de l'industrie nord-américaine du transport ferroviaire ne doit être autorisée que si l'on dispose de garanties absolues comme quoi cela ne portera pas atteinte à la concurrence.

Michel Boucher
Les fournisseurs d'infrastructures de transport nouvellement commercialisés : analyse des principes de gouvernance, d'imputabilité et de performance

Ce rapport analyse la commercialisation des aéroports, des ports, du système de navigation aérienne et de la Voie maritime du Saint-Laurent par Transports Canada. Les méthodes de gouvernance sont étudiées par le biais d'une analyse formelle des relations entre le mandant et le mandataire. Dans le cas des aéroports, l'étude conclut que l'absence de contrôles a donné des pouvoirs excessifs à la direction et entraîné des coûts excessifs. La délégation du système de navigation aérienne à NAV Canada est jugée efficace, même si les contrôleurs aériens peuvent s'approprier la quasi-rente de ces immobilisations. Les dernières délégations, à des

administrations portuaires indépendantes et à la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, sont jugées fructueuses grâce aux contrôles imposés par le gouvernement. Le rapport examine également la performance opérationnelle et la structure de prix de ces organismes pour évaluer leur capacité de recouvrer les coûts et de financer leurs investissements. L'étude conclut que NAV Canada, les ports et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent arrivent à subvenir à leurs besoins financiers, mais que des doutes persistent sur l'aptitude de certaines des petites administrations aéroportuaires à le faire.

Garland Chow
Adoption et utilisation du commerce électronique dans le secteur des transports : aperçu de l'industrie des transports

Ce rapport analyse l'importance du commerce électronique dans l'industrie des transports en suivant l'adoption et l'utilisation de la technologie du commerce électronique par les transporteurs canadiens et américains. Trois études distinctes se concentrent sur le commerce électronique dans les secteurs du camionnage, du transport maritime et du transport ferroviaire. Pour chaque mode, le rapport étudie les avantages des pratiques optimales de ce commerce et les obstacles qui empêchent son adoption. Il compare également les concurrents canadiens et américains sur le plan de leur capacité de répondre aux besoins des expéditeurs au moyen du commerce électronique. Enfin, il propose des réformes des politiques publiques qui pourraient stimuler le développement de ce commerce dans le secteur des transports canadiens.

Le Conference Board du Canada
L'efficacité du cadre de la* Loi sur les transports au Canada *à soutenir les dépenses d'immobilisations des compagnies ferroviaires

Ce rapport fait état des paramètres qui se rattachent à l'obligation qui incombe aux compagnies ferroviaires de fournir et d'entretenir leurs propres infrastructures. Cette responsabilité, associée à la forte intensité du capital des compagnies ferroviaires, impose de gros investissements annuels et souligne le besoin d'un contexte de politiques et de réglementation propice à la production des fonds nécessaires. Le rapport souligne que depuis 40 ans, les investissements nets réels des compagnies ferroviaires dans les installations fixes et les matériels sont plus souvent négatifs que positifs; ils ont été fortement négatifs entre 1985 et 1995, partiellement à cause du fait que le régime réglementaire ne facilitait pas assez l'amélioration de la productivité et contribuait à un faible rendement du capital. En revanche, les initiatives de politiques comme la privatisation du CN et l'adoption de la *Loi sur les transports au Canada* ont contribué à un rebondissement important des immobilisations des compagnies ferroviaires après 1995. Dans l'optique d'un investisseur, les compagnies ferroviaires canadiennes ont très nettement amélioré leurs résultats financiers. Il n'en reste pas moins un arriéré de longues années de sous-investissement, beaucoup d'incertitude touchant la réglementation future et des questions sur l'aptitude des compagnies ferroviaires à maintenir des gains tout au long du cycle économique. Les compagnies ferroviaires

de catégorie I qui transportent des marchandises devront investir environ 1,3 milliard $ par an au cours des cinq prochaines années, et il sera très important de maintenir un climat propice à l'attrait de capitaux.

D.W. Flicker
Comparaison de la réglementation économique canadienne et américaine des compagnies ferroviaires

Ce rapport compare la réglementation économique des compagnies ferroviaires au Canada et aux États-Unis. Compte tenu de la taille et de l'importance de l'économie américaine, ainsi que des liens étroits et de plus en plus serrés entre les économies canadienne et américaine et leurs industries ferroviaires, cette étude comparée a été essentielle pour permettre au Comité d'étudier les enjeux qui se rattachent à la politique ferroviaire. La comparaison porte sur la déclaration de la politique des transports, l'organisme de réglementation, l'entrée sur le marché et la sortie du marché, le niveau de services, les dispositions relatives aux prix, les exemptions, les tarifs, les contrats confidentiels, le coût du capital et la suffisance des recettes, l'arbitrage, l'interconnexion et l'utilisation des installations terminales, les prix de ligne concurrentiels, la domination du marché et les prix maximaux. On peut constater que les lois des deux pays présentent de fortes similitudes, en ce sens qu'elles s'inscrivent sans équivoque dans la mouvance de la déréglementation des dernières décennies du XX^{e} siècle tout en tenant compte des recours dont les expéditeurs ont besoin chaque fois que survient une question de déséquilibre des forces du marché. Elles diffèrent cependant au chapitre des instruments choisis pour régler des questions semblables, ce qui reflète les différences qui séparent l'économie politique des deux pays ainsi que le développement et l'historique de leurs industries ferroviaires.

David Gillen, Len Henriksson, Bill Morrison
Le financement, l'établissement des coûts, la tarification et le rendement des aéroports

Ce rapport prend un échantillon de coûts et de prix à 35 aéroports pour évaluer les répercussions de la Politique nationale des aéroports de 1995 sur les investissements aéroportuaires, la prestation des services, la tarification et le financement. Il analyse les coûts et les investissements, leur variation en fonction du niveau de circulation, ainsi que la « capacité fiscale » et l'« effort fiscal » des aéroports échantillonnés. Il examine également l'intégration des politiques relatives aux compagnies aériennes et aux aéroports. La principale recommandation qui en découle est que les aéroports du Réseau national d'aéroports (RNA) soient divisés en deux groupes : celui des huit aéroports les plus importants, qui continueraient d'être loués de Transports Canada, et celui des petits aéroports du RNA, qui finiraient par être entièrement privatisés. Les loyers payés par les exploitants des aéroports les plus importants devraient être versés dans un fonds d'investissement auquel tous les aéroports auraient accès. Ce rapport formule également des recommandations sur le mode de calcul des loyers à payer, la

réglementation des aéroports, le traitement des portes d'accès et des créneaux (pour faciliter l'entrée des transporteurs sur le marché) et le régime d'imposition des aéroports.

John Gratwick
L'évolution de la politique canadienne des transports

Ce rapport décrit l'évolution de la déclaration de la politique nationale des transports qui est illustrée dans les lois sur les transports de 1967 et de 1987 et la *Loi sur les transports au Canada* de 1996. Le rapport donne un bref historique de la politique des transports et de la politique gouvernementale depuis le début du XIX^{e} siècle, propose une interprétation des motifs de la première déclaration de politique nationale des transports dans la loi de 1967 et analyse l'évolution des politiques qui a débouché sur la modification de cette loi en 1987 et en 1996, en procédant notamment à une évaluation des diverses dispositions qui révèle l'évolution de la déclaration. Il donne des conseils sur la façon de concevoir une nouvelle déclaration.

Peter P.C. Haanappel
Le cadre international de l'aviation et ses répercussions sur les politiques publiques canadiennes

La première partie de ce rapport porte sur les tendances actuelles du transport aérien international, y compris les vols internationaux à destination et en provenance du Canada. Elles comprennent les accords sur l'ouverture des espaces aériens et leurs dispositions concernant les alliances de compagnies aériennes, les efforts de libéralisation du transport aérien déployés par des organisations internationales telles que l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'Organisation mondiale du commerce, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et l'Organisation de coopération et de développement économiques, la création d'espaces aériens régionaux communs, dont l'Union européenne, l'Espace économique européen et le projet d'espace aérien transatlantique commun. La seconde partie du rapport traite des répercussions que le fait de permettre par principe aux compagnies aériennes et aux investisseurs étrangers de participer au transport aérien intérieur au Canada aurait sur la législation et la réglementation canadiennes. Elles se divisent en deux : les répercussions de l'octroi de droits de cabotage aux compagnies aériennes non canadiennes et celles de l'octroi du droit de s'établir au Canada comme transporteurs canadiens aux compagnies aériennes ou aux investisseurs étrangers, y compris son incidence sur les clauses des accords bilatéraux de transport aérien relatives à la propriété et au contrôle des compagnies aériennes.

George Hariton et Peter Milne
La liberté d'accès dans les secteurs fonctionnant par le biais de réseaux

Ce rapport analyse les politiques adoptées pour accroître la concurrence dans les secteurs canadiens des télécommunications interurbaines et locales et du gaz naturel et se penche sur l'intérêt de ces mesures pour l'industrie du transport ferroviaire. Dans le secteur des télécommunications, l'accès revêt deux formes : 1) l'interconnexion et 2) la revente des installations et des fonctionnalités. Les notions analogues dans le transport ferroviaire sont l'interconnexion et les prix de ligne concurrentiels (interconnexion du secteur des télécommunications), de même que les droits de circulation (analogues à la revente). Sur le marché des télécommunications interurbaines, où la liberté d'accès existe depuis un certain temps, la concurrence est florissante et la rivalité des prix intense. Malgré cela, les conséquences de l'accès sous l'angle du rendement économique global demeurent une question controversée. Sur le marché local, la concurrence n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements et l'effet de la liberté d'accès est plus difficile à évaluer. La liberté d'accès assurée dans le contexte du gaz naturel ne s'applique pas aussi directement à l'industrie du transport ferroviaire. On a surtout attaché de l'importance jusqu'ici à la dissociation de la propriété du gaz et de son transport. En revanche, les compagnies ferroviaires ont toujours assuré exclusivement le transport, dissocié de la propriété des produits transportés. Alors que les gazoducs sont reliés l'un à l'autre, le transport du gaz n'est devenu concurrentiel que récemment, depuis la construction d'un autre réseau de gazoducs. On n'a pas non plus songé à autoriser les concurrents à utiliser directement la capacité l'un de l'autre ou à exploiter un aspect quelconque du gazoduc d'une autre compagnie.

Trevor Heaver
La* Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes *: examen et propositions de positions adaptées au Comité

L'auteur examine l'esprit de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* lorsqu'elle a été adoptée pour la première fois en 1970, avant de décrire l'évolution de l'industrie du transport maritime de ligne. Il soutient que les conférences revêtent aujourd'hui une importance nettement moindre. Il souligne l'opposition récente d'expéditeurs à la Loi et évalue les arguments d'auteurs de propositions selon lesquels les ports canadiens perdraient du trafic et des services en cas d'abolition de la Loi, ce qu'il juge fort peu probable. Enfin, il propose des recommandations de libéralisation.

Trevor Heaver
La déclaration de la politique nationale des transports : évaluation et propositions de changement

L'auteur analyse l'élaboration de la déclaration de la politique nationale des transports qui figure dans la *Loi sur les transports au Canada*. Il décrit l'origine et l'esprit de la première déclaration

qui figurait dans la loi de 1967, puis les débats et les motifs de politiques publiques qui ont incité à reformuler cette déclaration dans les lois de 1987 et de 1996. Le principal argument de ce rapport est que la déclaration a perdu de son intérêt et qu'elle doit faire l'objet d'un réexamen radical.

HLB Decision Economics Inc.
Interaction du commerce électronique, de la logistique de pointe des transports et de la productivité industrielle de l'économie canadienne

Cette étude examine les effets directs et indirects des investissements dans les infrastructures de transport et le commerce électronique sur la productivité. Un cadre original a été conçu pour mesurer les avantages indirects des investissements qui n'ont été saisi dans l'analyse coûts-avantages classique. D'après de récentes études empiriques, on estime qu'une baisse de 10 % des coûts de transport donne lieu à une réduction de 14,5 % des coûts logistiques généraux. Ce projet comportait un sondage limité auprès d'entreprises canadiennes pour corroborer les effets possibles de l'amélioration du rendement du réseau de transport du point de vue de leur logistique et leur productivité. Le rapport en déduit que, si l'on ne tient pas compte de la totalité des avantages de la chaîne d'approvisionnement dans les décisions stratégiques, cela risque de se traduire par des investissements insuffisants dans les transports.

HLB Decision Economics Inc.
Proposition sur la valeur de l'investissement, des subventions et de la participation fédérale dans les transports publics

Ce rapport propose une méthode d'estimation de la valeur que les transports publics acquièrent en évitant les coûts sociaux d'une aggravation des embouteillages causés par le véhicule de tourisme, en offrant une « mobilité à prix abordable » et en relevant les « valeurs d'agrément » urbaines. Basée sur des valeurs plausibles (extraites d'études antérieures) des coûts sociaux marginaux des embouteillages, des risques environnementaux et des risques de sécurité liés à l'utilisation du véhicule de tourisme, cette méthode est appliquée à l'utilisation des transports publics au Canada dans leur ensemble et à des études de cas des régions de Toronto et de Montréal. Les résultats portent à croire qu'il serait justifié de presque tripler le montant total des subventions nationales, compte tenu des avantages qui pourraient en découler. Le rapport s'emploie par ailleurs à justifier l'élargissement du rôle du gouvernement fédéral dans le financement des transports publics.

Bangqiao Jiang
Analyse des études consacrées au rapport entre les investissements dans les infrastructures de transport et la croissance de l'économie

L'auteur examine des études publiées sur le rapport, au niveau macroéconomique, entre les investissements publics dans les infrastructures et la croissance de l'économie. Une documentation volumineuse existe en Amérique du Nord, depuis que l'ouvrage controversé d'Aschauer a laissé entendre en 1989 que les dépenses d'immobilisations publiques pâtissaient d'une carence accrue. L'auteur décrit la conception de méthodologies et d'estimations empiriques aux États-Unis et au Canada et expose certaines répercussions sur les politiques de ses constatations.

Kieran MAS (Michael Kieran)
Méthodes et pratiques de tarification – Accès aux lignes de chemin de fer

Le but de cette étude est de proposer des principes et des méthodes d'établissement des prix pour permettre l'accès des infrastructures ferroviaires à des exploitants invités. L'auteur s'est lancé dans trois grandes tâches : 1) expliquer les aspects opérationnels, économiques et commerciaux que revêtent la propriété et l'exploitation de voies de chemin de fer; 2) examiner les méthodes d'établissement des coûts et de tarification qu'utilisent aujourd'hui des parties autonomes dans diverses situations où les infrastructures sont partagées, avec ou sans le privilège d'offrir des services de transport; 3) montrer l'application de certains concepts par des exemples *pro forma* illustrant les dispositions que les propriétaires et les exploitants invités pourraient prendre dans des situations hypothétiques, encore que représentatives.

Fred Lazar
Impacts possibles des options de libéralisation sur les marchés de l'industrie canadienne des services aériens commerciaux

Ce rapport a pour objet d'évaluer les effets d'une plus grande libéralisation de l'industrie du transport aérien intérieur par une augmentation de la limite des intérêts étrangers, par l'octroi de droits modifiés de sixième liberté, de droits de cabotage consécutif ou de droits de cabotage particulier à des compagnies aériennes étrangères, ou par l'autorisation donnée aux étrangers d'être propriétaires d'un transporteur desservant uniquement le marché canadien. L'auteur analyse l'entrée sur le marché depuis la déréglementation, notamment les nouveaux faits survenus sur le marché du fret aérien. Il étudie l'expérience des États-Unis et de l'Australie, ce qui lui permet de prédire les réponses probables aux diverses options de libéralisation. L'auteur en déduit que l'entrée de concurrents étrangers serait limitée, mais que même cela affaiblirait les résultats financiers des petits transporteurs canadiens. L'auteur s'oppose à une libéralisation unilatérale canadienne et suggère que l'assouplissement de la limitation des intérêts étrangers

pourrait contribuer plus que tout autre changement à garantir la survie de la concurrence sur les marchés intérieurs.

Metropolitan Knowledge International (Bob Lehman)
Utilisation éventuelle de corridors ferroviaires abandonnés pour le transport par chemin de fer régional

L'étude examine l'importance qu'il y a à conserver les corridors ferroviaires existants pour qu'ils servent éventuellement aux services ferroviaires de banlieue. L'aggravation des embouteillages routiers deviendra une préoccupation majeure au cours des 20 prochaines années. Le rapport explique de quelle façon la valeur des corridors ferroviaires existants augmentera en raison de la croissance future des centres urbains et du manque de capacité de transport qui en résultera. Il en coûterait environ 3,6 milliards $ pour acheter des terres analogues aux corridors existants dans les six principales villes canadiennes étudiées. L'étude conclut que les embouteillages urbains sont un problème d'ampleur nationale qui nécessite l'intervention du gouvernement fédéral. La principale recommandation est de conserver les corridors urbains grâce à un programme analogue au Rail Banking Program des États-Unis.

Patrick Monahan
Implications constitutionnelles de l'élargissement de l'accès aux lignes de chemin de fer

Ce rapport se penche sur les implications constitutionnelles de l'octroi de droits de circulation sur des lignes de chemin de fer sous réglementation fédérale à des compagnies ferroviaires compétence provinciale. Sa conclusion est que le Parlement peut octroyer ces droits et obliger l'exploitant de compétence provinciale à satisfaire aux exigences des lois fédérales. L'étude conclut par ailleurs que le simple lien physique résultant des droits de circulation ne modifierait en rien le statut constitutionnel d'une compagnie ferroviaire de compétence provinciale si l'exploitation de ce dernier demeurait une activité distincte de l'exploitation d'une compagnie ferroviaire de compétence fédérale.

Fred Nix
Mécanismes de financement de rechange pour les routes

Le rapport décrit le mode de financement des routes au Canada, y compris la forte dépendance à l'égard des fonds fiscaux consolidés des provinces et territoires, des impôts fonciers des administrations locales et des divers transferts que les paliers supérieurs de gouvernement font à cette fin. Des solutions de rechange y sont envisagées, notamment les installations à péage (routes et ponts) et des accords novateurs de financement des transports urbains, notamment à Montréal et à Vancouver, qui impliquent une tarification plus directe de l'utilisation des routes. L'auteur recommande l'approche prônée par la Banque mondiale et largement appliquée en Nouvelle-Zélande, le modèle de gestion à même un « fonds routier ».

Tae Hoon Oum

Principaux aspects des alliances stratégiques mondiales et conséquences sur l'avenir d'Air Canada et des autres transporteurs aériens

Ce rapport porte sur les principaux aspects des alliances stratégiques mondiales conclues par les compagnies aériennes et sur les récents changements intervenus à cet égard, et traite des rôles possibles d'Air Canada et des autres transporteurs aériens canadiens dans les réseaux d'alliances mondiales. Fondée sur une analyse économétrique des données portant sur 22 compagnies aériennes internationales durant les années 1986-1995, l'étude analyse les effets des alliances sur la productivité, les prix et la rentabilité des transporteurs partenaires, ainsi que les effets des alliances stratégiques sur la productivité des partenaires, la fréquence des services, les effets du marché et le bien-être des consommateurs. À l'aide d'études de cas, l'auteur examine les effets des réseaux d'alliances mondiales sur les modèles d'acheminement du trafic à l'échelle intercontinentale et nord-américaine. Il décrit les rôles prévus d'Air Canada et d'autres transporteurs canadiens dans les réseaux d'alliances mondiales et en Amérique du Nord. Il analyse les questions de réglementation que posent ces alliances et fait plusieurs recommandations pour favoriser la concurrence.

Tae Hoon Oum et Chunyan Yu

Évaluation du rendement des transporteurs canadiens axée sur les preuves quantitatives permettant d'évaluer les options des politiques du transport aérien du Canada

Ce rapport présente les résultats d'analyses économétriques qui comparent le rendement d'Air Canada et des Lignes aériennes Canadien à celui de huit grands transporteurs américains durant les années 1990. Le rendement est évalué sous l'angle du prix des intrants et de la répartition des coûts, de la productivité partielle des facteurs, de la productivité globale des facteurs (PGF), de la PGF résiduelle, des coûts unitaires et de la compétitivité des coûts, du rendement, de la rentabilité et d'autres indicateurs de rendement. L'étude révèle par exemple qu'Air Canada a bénéficié de prix d'intrants moins élevés que les compagnies aériennes américaines, mais qu'il a affiché la productivité la plus faible parmi toutes les compagnies aériennes étudiées. Les Lignes aériennes Canadien ont enregistré d'importants gains de productivité et affiché des résultats supérieurs à la moyenne par rapport aux transporteurs échantillonnés durant la dernière partie de cette période, avant de connaître un net repli en 1999. La gestion supérieure du rendement d'Air Canada lui a permis d'améliorer ses résultats financiers de manière considérable et d'occuper un rang qui se situe dans la moyenne des transporteurs échantillonnés, pendant que baissait le rendement financier des Lignes aériennes Canadien.

Regulatory Consulting Group Inc. (Margot Priest)
Rapport sur la gestion et l'imputabilité : les nouveaux organismes de transport

Ce rapport propose une analyse formelle des rapports entre mandants et mandataires afin d'évaluer la gestion et l'imputabilité des fournisseurs d'infrastructures récemment commercialisées (aéroports, ports, services de navigation aérienne et Voie maritime du Saint-Laurent). Les résultats incitent à croire qu'on a attaché plus d'importance à l'imputabilité et à la transparence à mesure que l'utilisation des nouvelles entités a évolué et qu'on a acquis de l'expérience et réagi aux critiques des dispositions antérieures. Des mécanismes plus nombreux et variés ont été intégrés dans les rapports de gestion suivants, notamment en ce qui concerne les ports, par opposition aux premiers arrangements pris pour les aéroports. D'autres améliorations de la gestion sont possibles, surtout en ce qui concerne les administrations aéroportuaires locales.

Research and Traffic Group
Alimentation des besoins en capitaux de l'industrie des compagnies ferroviaires d'intérêt local

Le mandat du Comité consiste à évaluer l'efficacité globale du cadre législatif et réglementaire actuel pour soutenir les niveaux élevés de dépenses en immobilisations nécessaires pour accroître la productivité et encourager l'innovation. Ce rapport analyse le segment des compagnies de chemin de fer d'intérêt local du secteur du transport des marchandises et les obstacles qui entravent sa capacité d'engager des immobilisations suffisantes. Il décrit l'expansion récente et la structure de l'industrie des compagnies de chemin de fer d'intérêt local, analyse les immobilisations qu'elle doit engager et ses sources de financement, ainsi qu'évalue la durabilité des immobilisations à long terme de ce segment en fonction des investissements qu'elle doit faire, des volumes de trafic et de la rentabilité. De plus, il analyse les questions de réglementation qui ont une incidence sur les dépenses en immobilisations de ces compagnies, notamment l'accès à de multiples exploitants de transports à grande distance, l'amélioration des droits de circulation, l'interconnexion et l'arbitrage. L'une des principales conclusions est que l'aptitude de ces compagnies à engager des investissements ne dépend pas essentiellement des dispositions réglementaires, même si les décisions de réglementation, prises séparément, peuvent revêtir une importance cruciale pour une compagnie de chemin de fer d'intérêt local. La question la plus importante consiste à déterminer le volume de trafic que les compagnies d'intérêt local peuvent attirer et conserver, compte tenu de la conjoncture économique générale, des événements qui touchent les principaux expéditeurs et de la concurrence du transport routier.

Thomas W. Ross et W.T. Stanbury
Orientations proposées pour l'amélioration de la concurrence sur les marchés canadiens du transport aérien

Ce rapport traite d'une variété d'orientations proposées au gouvernement pour améliorer le rendement et surtout la compétitivité de l'industrie du transport aérien. Il commence par décrire

la situation actuelle de la concurrence sur les marchés canadiens du transport aérien et par analyser le cadre actuel des politiques gouvernementales. Il analyse un vaste éventail d'options stratégiques qui portent surtout sur des mécanismes destinés à maintenir ou à renforcer la concurrence et qui comprennent : 1) des politiques de nature comportementale, comme le rétablissement de la réglementation et des règles à l'égard des pratiques de prix déloyales, dans le but d'exercer un contrôle sur le comportement des transporteurs aériens; 2) des politiques structurales dont l'objet est de réduire le pouvoir du transporteur, soit directement (en le morcelant), soit indirectement (en facilitant la pénétration du marché par d'autres transporteurs intérieurs en réduisant les obstacles à cet égard); 3) des politiques destinées à favoriser la pénétration des marchés canadiens du transport aérien par des transporteurs étrangers. Le rapport dresse la liste des options privilégiées : 1) considérer les moyens de stimuler la pénétration du marché intérieur en facilitant l'accès aux capitaux étrangers (par l'assouplissement des dispositions réglementaires relatives aux intérêts étrangers) et l'accès aux installations aéroportuaires importantes (créneaux, portes, comptoirs); 2) modifier le régime applicable à l'établissement de prix abusifs de façon à fournir plus de clarté aux entreprises de grosse taille; 3) adopter unilatéralement un certain nombre de politiques dans le but de réduire les obstacles à la pénétration des marchés canadiens par des transporteurs étrangers. Ces politiques englobent l'octroi de droits d'établissement, celui de droits dits modifiés de sixième liberté (ou de cabotage indirect) et l'assouplissement des dispositions réglementaires régissant les intérêts étrangers de façon à favoriser les accords de franchisage avec des transporteurs étrangers au Canada. Enfin, les auteurs incitent le gouvernement à amorcer des pourparlers avec l'Europe, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Mexique sur la création d'un espace aérien commun. Enfin, la liste des politiques qui n'ont pas l'aval des auteurs comprend les propositions de morcellement d'Air Canada, de rétablissement de la réglementation de l'industrie du transport aérien et d'octroi unilatéral de droits généraux de cabotage.

Andrew Shea
Évaluation des politiques sur la liberté d'accès adoptées dans d'autres industries et pays : étude documentaire

Cette étude du Conference Board du Canada passe en revue la documentation récente pour évaluer a) l'expérience des politiques de réglementation de la liberté d'accès dans les secteurs industriels canadiens qui ont mis en œuvre de telles politiques et b) l'expérience d'autres pays des politiques de réglementation de la liberté d'accès dans l'industrie ferroviaire. Dans chaque cas, l'étude examine les caractéristiques essentielles des politiques concernant l'accès, les raisons de leur mise en œuvre, la mesure dans laquelle elles atteignent les objectifs visés et la pertinence de l'expérience pour l'industrie ferroviaire canadienne.

Richard Soberman
Les transports en commun dans les municipalités canadiennes : incidences sur la* Loi sur les transports au Canada *et sur le rôle du gouvernement fédéral dans ces transports

De plus en plus, les municipalités canadiennes essaient de réduire leur dépendance à l'égard de l'automobile et d'accroître la compétitivité des transports en commun comme moyen d'en arriver à un développement plus durable grâce aux améliorations apportées à ces derniers et aux services ferroviaires de banlieue. Compte tenu des engagements pris par le Canada au chapitre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le gouvernement fédéral cherche résolument lui aussi à atteindre ces objectifs. Les exploitants canadiens de transports en commun sont relativement efficaces puisque, grâce aux tarifs, ils recouvrent en moyenne environ 62 % de leurs frais d'exploitation, soit un montant beaucoup plus élevé que leurs homologues des États-Unis. Mais ils sont loin de pouvoir investir suffisamment pour remplacer leurs véhicules de transports en commun, remettre en état les infrastructures et étendre leurs services en fonction de la croissance de la population. Les administrations municipales demandent donc que le gouvernement fédéral vienne en aide financièrement aux transports en commun urbains, principalement en leur versant une partie des taxes fédérales sur les carburants générées dans les zones urbaines. Certaines considèrent la rationalisation et l'abandon des réseaux ferroviaires comme des occasions d'implanter de nouveaux corridors de transports en commun, ce qu'elles ne pourront sans doute pas faire si le gouvernement fédéral ne leur accorde pas un financement spécial pour acquérir les emprises nécessaires. Le rapport propose un certain nombre de changements à apporter à la *Loi sur les transports au Canada*, dont le plus important consisterait à faciliter l'acquisition de corridors ferroviaires abandonnés pour que ceux-ci servent aux transports en commun urbains, et à établir un mécanisme pour l'examen périodique des contrats d'exploitation relatifs aux trains de banlieue. Tout argent frais consacré aux transports en commun devrait se limiter aux projets d'immobilisations, comme l'acquisition de corridors ferroviaires; et le partage des frais relatifs à l'aide financière accordée aux exploitants de transports en commun, être fondé sur le rendement.

Trans-Group
La sécurité ferroviaire et l'accès concurrentiel consenti par des droits de circulation

Ce rapport analyse les questions de sécurité qui se rattachent aux droits de circulation en précisant les risques supplémentaires que peuvent faire courir deux compagnies ferroviaires qui exploitent des trains sur la même voie. Il propose que les participants prennent des mesures appropriées pour atténuer ces risques.

InterVISTAS Consulting Inc. (Michael Trethaway)
Possession, gestion et réglementation des prix des aéroports

Ce rapport analyse d'autres modèles de régie et de réglementation des aéroports dans le monde entier. Le transport aérien est un secteur en plein essor qui nécessite des investissements constants. Le rapport analyse la tendance marquée à la privatisation des aéroports, qui vise à alléger le fardeau des pouvoirs publics en matière d'investissements. L'auteur analyse les modèles de privatisation et de gestion internationaux en se concentrant sur la version à but non lucratif propre au Canada. Il voit dans les frais d'améliorations aéroportuaires mises en place pour générer les capitaux nécessaires à l'agrandissement des aéroports l'une des conséquences de cette approche. Il étudie également d'autres formes de réglementation des prix des aéroports et préconise la plus grande prudence dans l'adoption d'une réglementation des prix.

WESTAC
Interprétation de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire

Dans le cadre des consultations, le Comité a invité le Western Transportation Advisory Council (WESTAC) à préparer un rapport soulignant : 1) les positions des parties intéressées énoncées dans leurs mémoires publics sur la question de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire; 2) les propositions de réforme des dispositions sur l'accès concurrentiel et la protection des expéditeurs que contient la *Loi sur les transports au Canada*. En plus de comparer les propositions aux dispositions en vigueur de la *Loi*, le rapport propose une liste de questions critiques concernant les règles de l'accès concurrentiel et les prix d'accès, établit le profil des positions sur le soutien des dépenses en immobilisations et les structures émergentes du marché, ainsi que dresse le profil des positions des expéditeurs, des compagnies ferroviaires, des gouvernements, des syndicats et d'autres parties.